

Citlali Ayala Martínez, Jesús Rivera de la Rosa (coords.), *De la diversidad a la consonancia: La cooperación Sur-Sur latinoamericana*, México, Instituto Mora, Conacyt, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014, vols. I y II (Relaciones Internacionales).

Desde hace algunos años se han publicado trabajos cuyo objetivo principal es examinar, desde un enfoque teórico-metodológico, la evolución histórica e institucional de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en un contexto internacional que se caracteriza por la crisis sistémica mundial, la crisis alimentaria, la crisis energética,¹ los retos del desarrollo, la inestabilidad financiera, la “fatiga de donantes”² tradicionales y la emergencia de sujetos del Derecho Internacional, como Estados³ (Brasil, México, Colombia, Costa Rica y Ecuador) y otros actores “menos apegados a las formas gubernamentales”⁴ (Organizaciones de la Sociedad Civil y comunidades epistémicas⁵).

Los actores antes mencionados buscan, por un lado, cuestionar los conceptos de desarrollo y la distribución del poder, y por el otro, promover alternativas, concebidas por el Sur, que contribuyan a definir su rol en el escenario internacional, ya sea como actores

¹ Jesús Rivera de la Rosa, “Aproximaciones teórico-metodológicas para otra cooperación vista y practicada desde el sur en el contexto de la crisis mundial”, en la obra reseñada, vol. I, p. 76. [En adelante se cita de este libro salvo que se señale de otra forma. Ed.]

² “La pérdida de dinamismo por parte de países europeos que son clave en la escena de la cooperación internacional para el desarrollo, como es indudablemente el caso de Reino Unido y España, tiene costos elevados, tanto en términos directos como indirectos, para las contrapartes del mundo en desarrollo” (Sierra Medel, vol. I, p. 19).

³ “Las nuevas potencias medias o emergentes están buscando espacios de poder en el sistema internacional, al tiempo que las economías centrales atraviesan crisis financieras profundas” (Lechini y Morasso, vol. I, p. 323).

⁴ Ayala Martínez y Molina Alcántara, vol. I, p. 51.

⁵ “En 1989, Peter Haas sugirió el uso del concepto *comunidades epistémicas* para analizar la influencia que redes de expertos han tenido en la instauración de políticas de alcance internacional en diferentes campos” (Alma Maldonado-Maldonado, “Comunidades epistémicas: Una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México”, *Revista de la Educación Superior*, año 34, núm. 134, 2005, p. 108).

duales (oferentes y receptores de cooperación internacional), polivalentes (membresías en organismos internacionales) y/o plurales (“diversidad de socios e interlocutores de cooperación”⁶).

En este mismo tenor, los dos volúmenes de esta obra son una compilación de artículos, así como un proyecto ambicioso que busca complementar, mediante estudios de casos, el saber y el quehacer de las iniciativas latinoamericanas en materia de cooperación internacional para el desarrollo, particularmente a través de la cooperación horizontal o Sur-Sur y la cooperación triangular,⁷ esta última también llamada trilateral o tripartita.⁸

El diagnóstico de casos tiene como propósito observar el comportamiento de los Estados para vislumbrar hacia dónde se dirige la cooperación en América Latina. Algunos de los caminos que se visualizan son la cooperación como un instrumento de la política exterior que promueve el desarrollo y la confianza (elemento vital de interacción) entre los socios, la cooperación como un “espacio

⁶ Tripp Villanueva y Soto Narváez, vol. I, p. 92.

⁷ Es una modalidad de la cooperación internacional para el desarrollo que promueve “la actuación conjunta de dos actores en favor de un tercero” (Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación, “Introducción”, en Manuel Gómez Galán, Bruno Ayllón Pino, Miguel Albarrán Calvo, *Reflexiones prácticas sobre Cooperación Triangular*, España, CIDEAL/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2011, p. 13. A lo anterior hay que agregar que la asociación es de “una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio, otorgante de Cooperación Horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones en favor de una tercera nación en desarrollo (beneficiario)” (Agencia de Cooperación Internacional de Chile, AGCI). Cabe destacar que la fuente tradicional puede ser un país u Organismo Internacional, ya sea gubernamental o no gubernamental. De acuerdo con Nahuel Oddone y Daniela Perrotta las formas de la Cooperación Triangular son tres: Norte-Sur-Sur (NSS), Sur-Sur-Sur (SSS) y Norte-Norte-Sur (NNS).

⁸ Para profundizar en el tema, véase: Miryam Colacrai (comp.), *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM Discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2013; Bruno Ayllón, “Perspectivas y experiencias de triangulación de Brasil. Los casos de la Unión Europea y de la cooperación descentralizada”, vol. II, pp. 191-255; Natalia N. Fingerhann, “A Study of Brazilian Trilateral Development Cooperation in Mozambique: The case of ProSAVANA and ProALIMENTOS”, Working Paper n° 13, China and Brazil in Africa Agriculture (CBAA) - Future Agriculture, 2015.

de estructuración de alianzas”⁹ (obtención de mayores márgenes de autonomía decisional) o bien como un catalizador real de procesos de integración.¹⁰

Para poder ofrecer un panorama del escenario y una gama de interpretaciones, las instituciones coeditoras definieron conjuntamente una serie de líneas de investigación, entre las que destacan: el entendimiento de la cooperación Sur-Sur, su concepto y los aportes de la cooperación Sur-Sur latinoamericana al Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID).

En el capítulo “La cooperación sur-sur en su forma descentralizada: el caso de la metodología campesino a campesino en América Latina”, Abraham Bello Cortez, ofrece una definición del esquema de cooperación internacional Sur-Sur a partir del concepto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del modo siguiente: un conjunto de formas de compartir el conocimiento, experiencia, entrenamiento, transferencia de tecnología, así como contribuciones financieras y monetarias.

Más allá de observar esta definición desde un enfoque restringido, asistencialista y en términos de las relaciones Norte-Sur, propone estudiar esta modalidad desde una perspectiva más amplia debido a que posee características propias¹¹ y a que fue auspiciada por el surgimiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1954. Asimismo, a finales de los años setenta con el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA, 1978) se institucionalizó la cooperación técnica, esta última es uno de los elementos por excelencia de la cooperación latinoamericana.¹²

⁹ Lechini y Morasso, vol. I, p. 328.

¹⁰ Al respecto Nahuel Oddone y Daniela Perrotta profundizan en el tema y plantean hasta qué punto la cooperación Sur-Sur en el interior del Mercosur permitirá la materialización de “programas reales de integración” (Oddone y Perrotta, vol. I, p. 395).

¹¹ “De acuerdo a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2010), la cooperación Sur-Sur posee características determinadas, tales como la horizontalidad de la acción conjunta entre países, prima el intercambio cognitivo antes que el financiero, el establecimiento de relaciones de reciprocidad entre los cooperantes y la búsqueda de altos niveles de eficiencia” (Bello Cortez, vol. I, p. 192.).

¹² Ayala Martínez y Molina Alcántara, vol. I, p. 50.

Pese a la existencia de una definición de Cooperación Sur-Sur en el seno de las Naciones Unidas, Horacio Rodríguez Vázquez indica que es pertinente explorar, caso por caso, la acepción de la cooperación internacional para el desarrollo a causa de la falta de una definición consensuada entre los países con niveles de desarrollo similar. Además, dicha concepción influye en el tipo de acciones que llevan a cabo los Estados.

En los capítulos “Los variados ámbitos de la cooperación sur-sur en el siglo XXI, las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África” y “La cooperación sur-sur venezolana: mucho más que un proyecto y algo menos que un proceso consolidado”, se abordan algunas de las acepciones de la cooperación Sur-Sur latinoamericana en un sentido amplio y como una construcción política.

Mientras que para Brasil la cooperación Sur-Sur es una opción estratégica de *parceira* (asociación) y un instrumento de política exterior que permite estrechar lazos con países y regiones que considera primordiales, para Venezuela la cooperación Sur-Sur es una política pública y parte de la política exterior para incentivar el desarrollo humano integral, la justicia social y el bienestar de los pueblos.

Partiendo de las definiciones anteriores, la cooperación Sur-Sur se entiende, en ocasiones, como un camino solidario y desinteresado, pero en el estudio de las relaciones internacionales es importante que las acciones en materia de política exterior sean analizadas con una visión holística, donde se consideren las motivaciones geoestratégicas y políticas a fin de observar si realmente las prácticas implementadas se alejan de las relaciones de subordinación (Norte-Sur).

En este sentido, en el trabajo titulado “Cooperación sur-sur y política externa: la presencia de Brasil y China en el continente africano”, Carlos R. S. Milani y Tassua C. O. Carvalho retoman algunas perspectivas teóricas¹³ para analizar los programas de cooperación

¹³ Para profundizar en el tema, véase: Joan M. Nelson, *Aid Influence and Foreign Policy*, Nueva York, The Macmillan Company, 1968; Amrita Narlikar, *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*, Nueva York, Columbia, 2010.

entre países en desarrollo. De acuerdo a la teoría realista de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, no todas las formas de cooperación son necesariamente benignas; por consiguiente, es fundamental distinguir entre cooperación como una forma de interacción instrumental y los fines perseguidos por la interacción cooperativa. “Cuando cooperan, lo Estados son racionales, oportunistas y estratégicos a fin de mejorar su propia condición; actuar de modo diferente sería no sólo ingenuo, sino peligroso para su supervivencia y bienestar”.¹⁴

Por ejemplo, la política exterior de Brasil hacia África no sólo responde a una motivación solidaria, sino también a intereses comerciales, particularmente a la “búsqueda de nuevos mercados para la inversión nacional y las exportaciones”¹⁵ de productos con alto valor agregado. Para el caso de Venezuela se aprecia la variable energética como un elemento dinamizador de las relaciones exteriores y como un factor clave para la integración energética.¹⁶ Otro ejemplo es Ecuador. En “La cooperación Sur-Sur en el proceso de reforma del Estado Ecuatoriano”, María Gabriela Rosero Moncayo expone que para este país la cooperación Sur-Sur es una política pública nacional que le permite emprender proyectos de regionalización y obtener mayores niveles de autonomía en su inserción internacional.

Considerando lo anterior, se identifica que algunas de las motivaciones de la cooperación Sur-Sur son políticas (seguridad nacional, mayor capacidad de negociación y el aumento del *soft power* en el escenario internacional) y comerciales (acceso a mercados, obtención de ganancias y recursos naturales).

Por su parte, Saskia Rodríguez Steichen, en el capítulo “Cooperación sur-sur y triangulación en un país de renta media: Costa

¹⁴ Carlos R. S. Milani y Tassua C. O. Carvalho, “Cooperación sur-sur y política externa: la presencia de Brasil y China en el continente africano”, vol. II, p. 143.

¹⁵ Iara Costa Leite, “Solidaridad, intereses y profesionalización en la provisión brasileña de cooperación internacional: el caso Más Alimentos África”, en Citlali Ayala Martínez y Jesús Rivera de la Rosa, *De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur latinoamericana. Estudios de país y esquemas bilaterales y triangulares*, México, Instituto Mora, Conacyt, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014, vol. II, p. 113.

¹⁶ Ojeda Medina, vol. II, p. 373.

Rica”, retoma los trabajos realizados por Nils-Sjard Sculz para comentar que existe una imagen idílica de la cooperación Sur-Sur y que es posible la repetición de esquemas condicionales debido a que subyacen intereses e incentivos.

Por una parte, para no idealizar la cooperación Sur-Sur, es necesario, como lo indica Jung Choi Sang Hee, en el capítulo “Una reflexión sobre la ayuda oficial al desarrollo de Corea hacia los países latinoamericanos desde una perspectiva de cooperación sur-sur”, comprender cuáles son sus potencialidades y sus limitaciones a fin de establecer estrategias que mejoren la efectividad de las acciones. Por otra parte, para no repetir patrones tradicionales (de imposición) Norte-Sur, es fundamental considerar el factor cultural para sensibilizar a la sociedad e incluirla en los proyectos de cooperación. En “La Cooperación iberoamericana: una mirada desde adentro”, Ana María Portales Cifuentes identifica que es pertinente revalorizar los lazos culturales e históricos mediante la ejecución de programas conjuntos que promuevan el teatro, la danza, los festivales, las producciones cinematográficas, entre otras.

Algunas de las conclusiones que se pueden destacar es que a pesar de los fenómenos que se están presenciando en las relaciones Norte-Sur y en los vínculos Sur-Sur, aún existen desbalances de poder y factores de condicionalidad. También, la Cooperación Sur-Sur dibuja una serie de potencialidades en América Latina que son factibles de ser difundidas, en la medida en que los socios emergentes logren ser parte de la toma de decisiones e incidan en la reforma institucional del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Por último, la cooperación horizontal o Sur-Sur por sí sola no implica una mejora automática en las condiciones de bienestar de las poblaciones; la eficacia de las acciones implementadas está en función de las prioridades nacionales (fundamentadas en agendas y/o programas de desarrollo), de los sistemas de gestión-control-evaluación que se establezcan, de la asignación de los recursos, de los mecanismos de sistematización y transparencia, como la elaboración de informes o reportes y el uso de herramientas¹⁷

¹⁷ Uno de los casos de éxito en cuanto al uso de tecnologías es Colombia

para difundir las experiencias en la materia, del fortalecimiento institucional, del andamiaje legislativo de cada una de las partes, de la definición de políticas coherentes y claras, así como de la inclusión de otros actores (sociedad civil, academia y empresas) y de la coordinación interinstitucional, intersectorial y entre niveles de gobierno.

Estos libros son una gran oportunidad para los interesados en desarrollar un tema de análisis en Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular en América Latina, ya que cuestionan la eficacia de los programas en términos sociales, políticos y culturales. De igual manera, ofrecen un panorama detallado de las dinámicas que se establecen en la región y de los procesos interregionales.

Al leerlos es importante tener en cuenta que los artículos fueron escritos en 2012, razón por la cual algunos datos varían respecto del contexto actual internacional.

MICHELLE RUIZ VALDÉS

gracias al diseño de un *software* que promueve y difunde las “experiencias colombianas susceptibles de ser compartidas con otros países de similar nivel de desarrollo”. Uribe Iregui, vol. II, p. 279.