

**Cooperación Sur-Sur para el desarrollo:  
experiencias latinoamericanas y caribeñas**

Élodie Brun  
Coordinadora



EL COLEGIO DE MÉXICO

## Índice

<b>Prefacio</b> Citlali Ayala Martínez	9
<b>Introducción</b> Élodie Brun	15
<b>Parte I Marco institucional y principios de la cooperación</b>	
<b>La cooperación Sur-Sur en las relaciones internacionales de Cuba</b> Elaine Valton Legrá	29
<b>La cooperación Sur-Sur mexicana durante el sexenio de Enrique Peña Nieto: antecedentes, avances y pendientes</b> Juan Pablo Prado Lallande	49
<b>Argentina y la cooperación para el desarrollo: cambios y continuidades</b> Bernabé Malacalza	67
<b>Parte II La cooperación en el ámbito de la educación superior</b>	
<b>La cooperación en educación superior de Cuba con los países latinoamericanos y caribeños</b> Jonathán Quirós Santos	95
<b>La cooperación en educación superior entre Brasil y los países PALOP: formación de élites y poder de seducción en las relaciones Sur-Sur</b> Carlos R. S. Milani y Renata Albuquerque Ribeiro	115

### **Parte III La cooperación en el campo de la salud**

**La cooperación médica cubana: un balance entre principios e intereses de política exterior**  
Alina Altamirano Vichot 143

**La cooperación internacional en salud: la experiencia en la frontera colombo-ecuatoriana**  
Yamileth Ortiz Gómez y René Leyva Flores 169

### **Parte IV La cooperación en el sector de la infraestructura**

**El Fondo Yucatán: evolución y alcance de la cooperación mexicana, 2012-2018**  
Sandra Orozco-Guillén 197

**La cooperación y las inversiones brasileñas en África durante el gobierno de Lula da Silva**  
Elga Lessa de Almeida 221

**Conclusiones generales**  
Élodie Brun 243

**Sobre los autores** 253

## Prefacio

La cooperación Sur-Sur (css) tiene bases históricas sólidas en América Latina y el Caribe y presenta diversas dimensiones —política, técnica y económica—, con las que ha sido analizada en años recientes. En la dimensión política, los procesos de fortalecimiento institucional de los gestores de la css han sido parte de la agenda contemporánea, que se ha extendido a la cooperación triangular. Tanto los ministerios como los actores del desarrollo que ejecutan los proyectos de cooperación han incorporado este fortalecimiento como parte de la planificación de las políticas de cooperación, convirtiéndolo, a la vez, en parte de su valor agregado. De este modo, es posible identificar que la contribución de la css se ha plasmado en ministerios y viceministerios, estructuras de gestión de las políticas de cooperación, desde el desarrollo de capacidades hasta la creación de sistemas de evaluación y monitoreo.

El diálogo de alto nivel, que celebró más de 40 años de formalización de la css a través del Plan de Acción de Buenos Aires + 40 (PABA+40), hace patente la forma en que los principios de esta modalidad han permeado en las políticas y en las prácticas. Asimismo, se ha hecho evidente la heterogeneidad de la css en la región tanto en la toma de decisiones estructurales acerca de sus procesos de definición y gestión, como mediante la autonomía en el papel que desempeñan los países del Sur en el sistema internacional de cooperación internacional para el desarrollo (CID). De este modo, es importante tener en cuenta que, primero, la dimensión política en la css siempre estará presente y marcará diferencias entre sus distintos actores y, segundo, que es posible mantener la curva de evolución de esta modalidad de cooperación y su sofisticación con componentes

de medición, transparencia y evaluación, sin que ello implique pérdida de poder en las decisiones soberanas. No es utópico aspirar a la complementariedad de ambos escenarios.

La diversidad de las realidades latinoamericanas y caribeñas que se encuentran en esta publicación da cuenta de que las relaciones Sur-Sur van más allá del continente americano y se han sustentado, por un lado, en los vínculos históricos, lingüísticos y culturales, y, por el otro, en los intereses políticos de los gobiernos en turno. Hay variaciones, factores que en ocasiones disminuyen la intensidad de algunas relaciones y otros que las impulsan. Así, las vetas geopolíticas y las prioridades cambiantes se transforman en programas de política exterior que pueden tender hacia la integración regional, o bien hacia la generación de células o grupos de países que defienden intereses económicos y políticos acordes con su proyecto diplomático y a las tendencias del nuevo multilateralismo (de apertura comercial).

Las contribuciones de los autores de esta publicación hacen evidente el valor del conocimiento local, el trayecto de la acción de compartir conocimientos y experiencias y respaldan el argumento de repensar la CSS como un propósito de integración regional y local. Se encuentran potencialidades transfronterizas basadas en las fortalezas de gobiernos subnacionales y en necesidades identificadas, posibles de plasmar en programas de CSS que actúan en la arena bilateral, triangular y regional. También rinden cuentas de las vicisitudes a las que se enfrentan en el camino, reportando la necesidad de incorporar a actores del sector privado y no gubernamentales, sean sociales o académicos, en el proceso del desarrollo regional.

La forma en que se entienden y estudian las relaciones Sur-Sur va más allá de la dimensión política antes mencionada, tanto a nivel del estado<sup>1</sup> como en el ámbito multilateral, e invita a conocer la dimensión técnica en la ejecución de los programas, tanto en la cooperación técnica como en la académica. Además de los recursos que se invierten, es posible identificar el núcleo de la CSS en los

<sup>1</sup> En este libro, escribimos "estado" con minúscula para distanciarnos de la percepción realista tradicional que considera este actor como una entidad homogénea.

países que se analizan en esta obra. Si bien las políticas de cooperación de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba y México permiten valorar la trayectoria y el fortalecimiento de instituciones y capacidades sistémicas, pueden apreciarse las diferencias entre ellos en cuanto a propósito, prioridades estratégicas, alcance presupuestario, andamiaje institucional del que dependen, grado de autonomía y convergencia con la cooperación económica y la infraestructura. En el caso de la cooperación académica, especialmente desarrollada en esta publicación, la vinculación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se ve más alineada en unos casos que en otros, tal como se señalan las limitaciones a las que se enfrenta este tipo de cooperación de acuerdo con la variación financiera, que frecuentemente pone en riesgo la continuidad de algunos programas.

Respecto al cuerpo institucional de los países aquí incluidos, que han sentado las bases de la gestión de la CID, cabe resaltar, por un lado, su vulnerabilidad frente a los cambios de decisiones del gobierno en turno, así como al presupuesto designado para su operación. Asimismo, permite analizar la evolución histórica de las instituciones responsables, su acercamiento con el sistema internacional de cooperación, y su dotación de autonomía jurídica y presupuestaria, o bien, su ausencia. La importancia que esto reviste radica en el desarrollo institucional de un país, su evolución democrática, la gobernanza del desarrollo y los vaivenes que como región ha vivido América Latina y el Caribe. Adicionalmente, las dinámicas con organizaciones multilaterales consideradas del *mainstream* demuestran las decisiones soberanas de cada país para alinearse o no a la corriente de la CID. Caso similar es el de las variaciones en las relaciones con países de otros continentes, pues tienen efectos directos en aspectos como la consolidación de grupos de países que recurren a la CSS, como la Alianza del Pacífico o los BRICS, o bien en iniciativas regionales como el Proyecto Mesoamérica. En ambos casos, el objetivo es el desarrollo, el punto de partida es la concertación política y el instrumento de trabajo es el conjunto de las herramientas de la cooperación.

Las publicaciones de CSS suelen hacer referencia a algunas teorías de relaciones internacionales o teorías del desarrollo que buscan explicar las dinámicas entre países, como es el caso del liberalismo

institucional, la gobernanza regional o el constructivismo; no obstante, como lo señala la editora en la introducción y en las conclusiones, la perspectiva empírica y la gestión técnica de los países aquí estudiados ofrecen un enfoque diferente, que no va en detrimento de la calidad de las investigaciones. Ello puede apreciarse a través de la identificación de experiencias exitosas replicadas en la región o en países del continente africano, así como en comunidades con características similares, como el Caribe anglófono, y países de menor desarrollo relativo en Centroamérica.

Los capítulos aquí publicados ilustran la forma en que la horizontalidad, la solidaridad y la creación de soluciones comunes para el desarrollo se materializan desde el nivel político de las iniciativas gubernamentales, hasta el operativo, con enfoques participativos orientados a la demanda. Estas relaciones asumen un carácter más administrativo en el ámbito de la educación, una vez concluidas las gestiones institucionales correspondientes al diálogo político, no obstante, ambas convergen con la visión de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como con problemas del desarrollo de alcance mundial, como el cambio climático, la desigualdad y, actualmente, los efectos de la pandemia del COVID-19. La incidencia en los 17 ODS varía según las prioridades nacionales, mas resulta relevante la sistematización del papel de la CSS en el alcance de tales objetivos y la simultánea convergencia con la narrativa en evolución de la CID que señala el impulso de enfoques incluyentes, alianzas de múltiples interesados y el aprovechamiento de metodologías disponibles para la gestión del desarrollo.

En cuanto a los procesos en que se ha consolidado la CSS, es ampliamente conocido el trabajo de la Secretaría General Iberoamericana (Segib), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), así como lo que realiza la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC, por sus siglas en inglés). Adicionalmente, vale la pena mencionar las contribuciones de otras agencias de las Naciones Unidas (como es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) y otras de CID de países donantes netos tradicionales en la modalidad triangular, así como

en el acompañamiento técnico a la CSS, sea a través de ministerios de relaciones exteriores, de planificación o de comercio.

Aunque la integración regional en América Latina y el Caribe se encuentra hasta cierto punto segmentada y hace uso de algunas de las herramientas de la CSS, es innegable que, cuando es del interés de los gobiernos nacionales, el desarrollo integral puede ser el resultado programado de la suma de recursos técnicos, recursos financieros, infraestructura y conocimientos especializados, y puede favorecer la integración regional. Para ello, es necesaria la voluntad política de autoridades nacionales y locales, aunque es factible tal como se ve en los casos de cooperación transfronteriza y regional de esta obra.

Es particularmente relevante observar los aspectos internos que han promovido la evolución política, normativa e institucional de la CSS de Argentina, Brasil, Cuba, Colombia y México, sus procesos de gobernanza de la cooperación, de coordinación institucional y de adecuación o, en los casos de resistencia, al paradigma actual del desarrollo sostenible; también los factores externos que han afianzado las buenas prácticas, fortalecido las instituciones y sus procesos de evaluación, o bien, que han puesto en crisis los sistemas nacionales.

En lo que atañe a la cooperación académica, se aprecia que los países aquí señalados han contado con el apoyo de las organizaciones multilaterales especializadas, además de la consolidación de estructuras regionales. Pese a las dificultades que enfrentan los países de la región para superar los desafíos del desarrollo, han logrado el fortalecimiento de sus sistemas de educación superior y el desarrollo de estrategias de internacionalización que han derivado en redes académicas, vínculos bilaterales y regionales y con el sector privado. El financiamiento sigue siendo, y probablemente será por muchos años, una limitación para un pleno desarrollo, sin embargo, al ser un área de interés para otras partes del mundo, se observa que cada vez hay más apropiación del desarrollo y menos dependencia de la ayuda; se canalizan esfuerzos de cooperación tanto por la vía pública como por redes académicas público-privadas.

Es posible referirse a una cooperación académica para la integración regional y para el desarrollo al mismo tiempo, aunque el



impacto en el desarrollo es menos inmediato y visible. Es indispensable pensar la educación superior a escala latinoamericana y caribeña de forma nacional y regional, y sobre todo sistémica, donde los programas de ciencia, tecnología e innovación también sean áreas de cooperación y desarrollo. Otro de los retos que debe afrontar el Caribe en particular es la falta de redes de investigación a nivel regional, debido en parte a los desafíos institucionales para consolidar redes de intercambio y movilidad académica internacional. Los países caribeños han contado con el apoyo de donantes tradicionales, socios de cooperación del Sur, así como organizaciones internacionales, que emprendieron acciones de css y triangular para la cooperación académica.

Un asunto que queda pendiente en la css (y en la triangular) es la absorción del desarrollo, acorde las visiones de los países latinoamericanos y caribeños, de sus localidades, así como a la cosmovisión de sus pueblos. La evaluación del impacto de la cooperación ha permanecido usualmente como un aspecto sumamente difícil de comprobar y de sistematizar, pero no por ello se le ha desdeñado. Así, estudiar y planificar el desarrollo, y lograr la sostenibilidad de los resultados obtenidos, son asignaturas pendientes para gobiernos y para usuarios finales de la CID.

La css continúa su curso de evolución. Se ha desplegado una estrategia para dar continuidad al proceso PABA+40, no obstante, en la actualidad también se enfrenta a la atención de prioridades de desarrollo como la salud, la educación y la nueva pobreza y desigualdad que se están generando como consecuencia de la pandemia del COVID-19, sin dejar de mencionar la vulnerabilidad regional frente al cambio climático.

Citlali Ayala Martínez  
Instituto Mora