

*La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica:  
utopía y realidad*, de Bruno Ayllón  
y Javier Surasky (coords.)

**José Carlos Illán Sailer\***

En el transcurso de la última década, América Latina se ha consolidado como uno de los artífices del renovado auge que ha experimentado la cooperación Sur-Sur. El impulso que los países de esta región han dado a dicha modalidad, se inserta en una estrategia cuya vocación va más allá del desarrollo regional en todas sus dimensiones; además, aspira a convertirse, con las limitaciones propias de un modelo que opera en un contexto geopolítico particular, en un referente para otras regiones del mundo interesadas en alcanzar los mismos objetivos de crecimiento, redistribución y cohesión social.

La referencia hecha a la última década no es casual. Si bien su nacimiento puede ubicarse en los años cincuenta del siglo pasado (aunque su institucionalización se dio con el Plan de Acción de Buenos Aires, adoptado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo de Buenos Aires, celebrada del 30 de agosto al 12 de septiembre de 1978), su impulso definitivo se produjo a partir del año 2000, coincidiendo con una etapa en la que los denominados “países de renta media” han perdido peso como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo. Los avances que algunos de estos países han alcanzado en determinadas áreas económicas, sociales, pero también políticas, explica que sean los principales responsables del renovado impulso a la cooperación Sur-Sur.

Un paso fundamental para avanzar en la discusión sobre la cooperación Sur-Sur es comprender las lógicas que subyacen en este estilo de cooperación y extraer lecciones de su forma de operar. Se trata, por un lado, de superar

---

\* Licenciado en Sociología por la Universidad de Alicante y experto en Gestión de Organizaciones No Gubernamentales por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente se desempeña como experto nacional destacado del gobierno español en la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo.

la imagen idílica que generalmente se plantea al pensar que, por el mero hecho de no seguir la pauta Norte-Sur vigente desde los inicios de la ayuda al desarrollo, dicho modelo se fundamenta en el altruismo y la no injerencia de la *realpolitik* en las acciones de cooperación. Por otro lado, se necesitan estudios de caso que realicen un diagnóstico, lo más honesto posible, de las fortalezas y debilidades de esta iniciativa. El fin es, como dicen los expertos que participan en el manual, reforzar este tipo de cooperación en el ámbito conceptual y operativo y medir mejor sus dimensiones e impactos.

La iniciativa coordinada por Bruno Ayllón, docente e investigador asociado del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, y Javier Surasky, profesor adjunto e investigador en la Universidad Nacional de la Plata (Argentina), plantea precisamente los límites entre lo que nos gustaría que fuera la cooperación Sur-Sur y lo que realmente es posible hacer dadas las condiciones históricas y materiales en las que se lleva a cabo dicho modelo. Eso es lo que se desprende de los estudios de caso, y a eso se refiere el subtítulo del manual cuando habla de “utopía y realidad”: a pesar de ser una modalidad bien anclada en la realidad latinoamericana, tiene importantes limitaciones de orden financiero, técnico y político que le impiden desarrollar su máximo potencial. Esta impresión se enlaza de manera sustancial con una de las conclusiones más importantes de la obra: siendo una realidad en el sistema de cooperación de la región, todavía vive en un estado embrionario.

Sin embargo, y a pesar de que, a juicio de los coordinadores, esta contradicción refleja el estado en el que se encuentra el debate en torno a su esencia, su *raison d'être* así como la forma de hacerla operativa, debería evitarse un enfoque demasiado cartesiano en el tratamiento de dicho fenómeno: tener “ideas claras y distintas” de la cooperación Sur-Sur no es contradictorio con la “duda metódica” que todo buen investigador ejerce en su profesión, pero demasiado de lo segundo quizá termine por reducir el estudio de dicho fenómeno a una cuestión tautológica cuando hoy, más que nunca, éste debe dar respuesta a cuestiones concretas de los países de la región, como la mejora de las instituciones, el acceso a fuentes de energía, la adaptación al cambio climático o la prestación y gestión de servicios públicos de calidad, por citar algunas.

La presente obra es también interesante porque refleja la heterogeneidad que existe en la región sobre dicha materia. No todos los países comparten los mismos principios en los que se basa la cooperación Sur-Sur, ni tampoco las mismas formas (y propuestas) de cuantificarla. Una lectura de los casos planteados (Argentina, Brasil, México, Colombia y Venezuela), y extrapolándola a muchos otros países latinoamericanos, evidencia una continuidad entre los que proponen un modelo más ideologizado (e ideologizante) que combina

elementos hegeliano-marxistas, como en Venezuela y Cuba, pasando por modelos más influidos por una concepción indigenista de lo que es el desarrollo (el llamado “buen vivir” en su versión kichua *Sumak kawsay*), como Ecuador o Bolivia, hasta llegar a modelos más pragmáticos, tecnocráticos o simplemente ortodoxos, como sucede con Brasil, México, Argentina o Colombia. Este análisis se corrobora al evaluar las direcciones en las que los intercambios que se establecen entre los países responden a distintos patrones de comportamiento. Así, por ejemplo, México concentra, de manera preferente, su oferta de cooperación en sus vecinos centroamericanos, Venezuela en los países con quienes integran la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe y Chile en los países centroamericanos y andinos con menores niveles de ingresos relativos de la región.

De la lectura de los estudios de caso emergen varias conclusiones comunes, que a continuación presentamos:

- 1) la necesidad de encontrar un espacio dentro del sistema de cooperación internacional a través de la cooperación Sur-Sur de cada país, en un contexto regional en el que los cambios son abruptos y las tensiones políticas son moneda común;
- 2) la necesidad de modernizar y ajustar los sistemas de cooperación para responder al reto de ser un país emergente, unido a la posibilidad de ganar cuotas de poder en las instituciones multilaterales e influir en la toma de decisiones; y
- 3) evitar los errores de la cooperación Norte-Sur.

Así, el principal desafío de Argentina, como nos recuerda Javier Surasky, es fortalecer su sistema institucional y avanzar en el cumplimiento de la agenda de ayuda (eficacia de la ayuda, coherencia de políticas para el desarrollo y financiación). Por su parte, Bruno Ayllón e Iara Costa Leite recalcan la necesidad de una política de Estado en materia de cooperación Sur-Sur para que Brasil ponga fin a viejos problemas aún no resueltos, comparables a los de los donantes tradicionales, como la dispersión y la fragmentación de su marco normativo e institucional, la escasa profesionalización y presupuesto, además de la ausencia de una verdadera planificación estratégica.

Por otro lado, María Clara Sanín indica que Colombia ha asumido la cooperación Sur-Sur como un pilar fundamental de su política de ayuda, pero que la búsqueda de “su lugar en el mundo” no se reduce a ganar cuotas de protagonismo internacional promoviendo iniciativas tales como la creación del equipo de trabajo sobre cooperación Sur-Sur del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,

o el Programa Iberoamericano de Cooperación Horizontal Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana. La apuesta por la calidad es tan importante como la legitimidad y credibilidad de un país que vive en un clima diplomático complicado. Algo de ello comparte el caso mexicano, que es analizado por Juan Pablo Prado Lallande, quien asume la escasa legitimidad de la que goza la cooperación Sur-Sur en su país, a pesar de las grandes capacidades técnicas y científicas que podría ofrecer a otros de similar nivel de desarrollo. El experto va más allá afirmando que, de no otorgarle el peso que se merece, el país cederá zonas de alto valor estratégico a otros “oferentes” de cooperación internacional, como Brasil, Chile o Cuba. Según Tahina Ojeda, Venezuela tiene una doble tarea: siendo legítimo no apostar por la agenda dominante de cooperación en su búsqueda de ofrecer un esquema alternativo, aquella nación necesita una política de calidad que le permita acabar con la profunda burocracia, fragmentación y debilidad institucional que impiden brindar dicha alternativa. A ello se añaden la transparencia y la rendición de cuentas a sus socios y al resto de actores de la cooperación venezolana.

A pesar de ofrecer recomendaciones muy valiosas para políticos y técnicos dedicados a trabajar en este ámbito de la acción exterior, muchos son los retos a los que deberán intentar responder los autores si en verdad desean contribuir al impulso de la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica (quizás continuando su trabajo en otros manuales que aborden temas más concretos). Sin ánimo de ser exhaustivo, algunos de los que podrían formar parte de este cuerpo de investigación son los siguientes:

- 1) cómo diseñar sistemas de información, teniendo en cuenta la realidad de cada país, que permitan la identificación de un perfil más detallado de las capacidades y necesidades efectivas de cada uno;
- 2) cómo avanzar en un auténtico consenso regional en lo que se refiere a la definición de las modalidades de cooperación Sur-Sur, así como a su cuantificación, a través de una metodología común, a fin de hacer comparables las diversas acciones en distintos países;
- 3) cómo pasar de acciones puntuales (asistencias técnicas, talleres de formación, capacitaciones, entre otros) a proyectos de mayor alcance para poder evaluar realmente el impacto de la cooperación Sur-Sur; y
- 4) cómo asegurar la complementariedad de la cooperación ejecutada con las estrategias de desarrollo nacional y la viabilidad de los proyectos con recursos locales.

Por último, externamos nuestro agradecimiento a centros como el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación que, con el apoyo de la cooperación

española, ha lanzado un manual que ofrece respuestas (aunque abre muchas preguntas) a los interesados en el tema de la cooperación Sur-Sur. Esperemos que sea el comienzo de una contribución que no sólo enriquezca el debate, sino que también presente alternativas al difícil ejercicio de pasar de la reflexión a la práctica.

Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.),  
*La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica:  
utopía y realidad*, La Catarata, Madrid, 2010, 192 pp.