

La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?

Bruno Ayllón.

Quito, Ecuador: IAEN. 151 págs.

En abril de 1955, grandes líderes independentistas, como Gamal Abdel Nasser, presidente de Egipto; Jawaharlal Nehru, presidente de India, y Sukarno, jefe de Estado de Indonesia, invitaron a 25 países asiáticos y africanos, y a cerca de 20 movimientos de liberación nacional, a la ciudad de Bandung, Indonesia, para idear vías alternativas al Primer Mundo capitalista y al Segundo Mundo socialista, bajo el designio de cohesionar a los países del Tercer Mundo. Este hito histórico significó el despertar de los “pueblos mudos” del mundo —así llamados por Sukarno— y el nacimiento de la Cooperación Sur-Sur (CSS). Al cumplirse sesenta años de la proclamación de este *corpus* de principios del orden político y económico internacional que guían a la CSS, el libro editado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador, *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?*, es una invitación a comprender e indagar sobre el sentido, la praxis y el futuro de la CSS en el espacio latinoamericano y caribeño.

Su autor no es una novedad para el mundo editorial, Bruno Ayllón, latinoamericanista —español de nacimiento y latinoamericano por adopción—, es a estas alturas un clásico de los estudios sobre CSS. Ya en 2010, en *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad* (en coautoría con Javier Surasky), Ayllón tomaba nota de

los vientos de cambio en el sistema internacional y hacía propia la preocupación por comprender el sentido de la cooperación en el Sur Global. Tres años más tarde, en *La cooperación Sur-Sur en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (obra en coautoría con Tahina Ojeda Medina), actualizaba al lector sobre el decurso de la CSS en la región e introducía nuevas preguntas útiles para este campo de estudio.

En este nuevo libro, Ayllón recoge muchas de las preguntas planteadas en sus anteriores publicaciones y las vierte en un único texto, completo, minucioso y provocador. El dilema a que hace mención el título anticipa un desafío para el lector o para quien pretenda adentrarse en los mares del universo investigativo de la CSS. ¿Es la cooperación en el Sur Global una subversión o una adaptación de la cooperación internacional? Aquí lo relevante no es la respuesta que pueda darse a esta interrogante, sino las múltiples y diversas preguntas que puedan derivarse y que el autor pone de relieve con maestría. Cierzo es que “la verdad está en los matices”, como alguna vez insinuó el poeta Paul Valery, pero en este caso podría señalarse que está en los contextos. Ya Robert Cox nos recordaba, en 1989, que las relaciones internacionales necesitaban ocuparse de la historicidad (la noción de que el contexto histórico es importante para comprender la actividad política y social), así como del rol de la política económica internacional en la configuración de las relaciones internacionales y las políticas estatales. Esta misma motivación, por cierto, constituye el telón de fondo de las reflexiones que aporta el recorrido de este libro.¹

El surgimiento y la evolución de la CSS, tal como se describe en el Capítulo I, tiene hitos en los cuales rastrear su sentido estratégico-político. La Conferencia de Bandung, en 1955; el Plan de Acción de Buenos Aires, en 1978, o la conformación de la Comisión del Sur, en 1987, entre otros eventos, partieron de un mismo diagnóstico: “el Sur debía conocer más al Sur”. Se trataba, ni más ni menos, de la construcción de una conciencia colectiva frente a una dinámica de las relaciones inter-

¹ Cox, R. W. (1989). “Middlepowermanship, Japan, and future world order”. *International Journal*, 823-862.

nacionales configurada por fuertes asimetrías Norte-Sur. El espíritu de Bandung, cimentado por aquellos líderes políticos, permitió superar las diferencias en la periferia e inauguró una “*época de solidaridad estimulante*” (p.24), convirtiéndose en una pieza clave para vincular las políticas exteriores de estados nacientes del proceso de descolonización a los principios de no interferencia y no alineamiento como una “malla protectora” en un contexto de bipolarismo rígido.

A lo largo del siglo XX, los principios de la CSS trascendieron el espacio afroasiático y fueron invocados en diversas oportunidades por los líderes latinoamericanos para enaltecer “las bondades” de la CSS. Sin embargo, hacia comienzos de la década del noventa se produjo un primer punto de quiebre. El auge de modelos económicos basados en el Consenso de Washington contribuyó a ahondar la brecha entre los primigenios principios políticos y la praxis técnica de la CSS. Como se afirma en el libro, “la dimensión política que había tenido la CSS en sus orígenes fue perdiendo peso en favor de sus componentes más económicos y técnicos”. De esta manera, “la práctica de la CSS se impuso a su dimensión más performativa y a sus objetivos más primigenios de denuncia y transformación del sistema internacional” (p. 37). No es casual la aparición de una concepción restringida de la Cooperación Triangular (CTR) como un puente de articulación Norte-Sur-Sur bajo la primacía de un enfoque económico-comercial que, de acuerdo al autor, desvió a la CSS de aquella vocación política transformativa.

A comienzos del siglo XXI, tras una década de primacía de la dimensión económico-comercial, la dimensión política retornó en el marco de estrategias de desarrollo hacia el Estado y la reafirmación de sus capacidades que florecieron en América Latina. Sin embargo, el advenimiento de una nueva “*época dorada*” de la CSS no sepultó las controversias existentes en torno al concepto y a la cuantificación de sus acciones. De acuerdo a lo descrito en el Capítulo 2, pueden contabilizarse como CSS instrumentos tan disímiles como las contribuciones a las instituciones financieras multilaterales, los mecanismos de apoyo al comercio, los créditos a la exportación, la

adquisición de bonos soberanos, los flujos de inversión extranjera Sur-Sur y la cooperación técnica (p. 65). A contramano de ello, el autor propone “pensar que nos encontramos ante un fenómeno con tres dimensiones interrelacionadas y con fronteras a veces difusas: la política, la técnica y la económica” (p. 46). Ello, por un lado, hace diferente a la CSS respecto de la Cooperación Norte-Sur, en tanto que sus motivaciones políticas giran en torno a la soberanía y la autonomía. Pero, por otro lado, no deja de colocar a la CSS ante desafíos similares, como lograr una mayor fortaleza institucional en los sistemas nacionales de coordinación, robustecer los sistemas de información y monitoreo, o garantizar una mayor eficacia en la consecución de sus objetivos de desarrollo.

Este panorama también lleva al autor a preguntarse si el concepto de una CSS en América Latina tiene algún sentido para referirse a Cooperaciones Sur-Sur que son crecientemente diversas y que están, en algunos casos, cada vez más distantes en cuanto a orientaciones de desarrollo y esquemas de inserción internacional. Así en el Capítulo Tercero afirma: *“la visión política de la CSS en la región va más allá de su práctica concreta y de su plasmación material. Es el resultado de un proceso de convergencia gradual entre las estrategias de inserción internacional de sus países, dentro de las cuales la CSS es funcional a la consecución de los respectivos y diferentes objetivos de política exterior”*. En efecto, al posar la mirada en cada caso nacional, el libro permite observar la heterogeneidad en escala, distribución geográfica, grados de diversificación y ámbitos de especialización de la CSS en función de las capacidades dispares que presentan los países latinoamericanos.

¿Cómo se ubica la CSS dentro de la política exterior? Si bien todos los países latinoamericanos dirigen su CSS hacia países próximos, que les resultan de particular interés por motivos culturales, políticos, históricos o de seguridad, sin que implique la ausencia de motivaciones solidarias, existen distintos perfiles políticos, puesto que la CSS se presenta como parte integrante de las políticas exteriores. Venezuela basa su liderazgo entre algunos países centroamericanos y caribeños, en la riqueza generada

por el petróleo y en el modelo del socialismo bolivariano. Colombia, México y Chile apuestan por un alineamiento de la CSS con los países del CAD/OCDE, adoptando las directrices de los donantes tradicionales en materia de eficacia y convirtiéndose en impulsores de la aplicación de la Declaración de París en la región. Brasil ejerce un rol de líder regional con aspiraciones globales y articula su CSS con la expansión de su capitalismo empresarial, a través del sostén de su Banco Nacional de Desarrollo (BNDES). Argentina invierte su intercambio técnico con países vecinos en materia de desarrollo agrícola y alimentario, y fortalecimiento institucional. Cuba ejerce el internacionalismo médico con una trayectoria de más de medio siglo en la región y en África.

El libro rescata que, en cualquiera de los casos, la CSS apunta al fortalecimiento de las capacidades, respondiendo a dos tipos de intereses. Primero, un interés práctico-operativo por “resolver conflictos multidimensionales derivados de la condición de países en desarrollo”. Segundo, un interés político-estratégico por parte de los países emergentes “de convertirse en el motor del crecimiento mundial en la próxima década y conseguir un mayor peso en los foros internacionales de perfil decisivo” (p. 74).

Otro elemento interesante es la articulación entre la CSS y la integración regional. Aquí se destaca que el nuevo regionalismo post liberal, con fuerte acento en lo político, ha potenciado algunos espacios de convergencia entre la CSS y los mecanismos de integración en la región. Por ejemplo, la creación del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) del MERCOSUR es un paso auspicioso en ese sendero. Sin embargo, aún incipientes son las agendas de trabajo comunes en el marco del ALBA, UNASUR y CELAC. Una profundización de este nexo fue considerada en un libro posterior del autor.²

En cuanto a la Cooperación Triangular (CTR), el Capítulo Cuarto pone en entredicho la idea comúnmente aceptada de que esta se circunscribe solo a asociaciones

² Ayllón, B., Ojeda, T., & Surasky, J. (2014). *Cooperación Sur-Sur, Regionalismos e Integración en América Latina*. Madrid: Catarata.

Norte-Sur, pues “los esquemas de triangulación Sur-Sur-Sur son habituales, aunque probablemente menos numerosos” (p. 87). Ello, sin embargo, no implica negar que el surgimiento de la CTR se encuentra íntimamente ligado a la dinámica Norte-Sur-Sur. De hecho, en 1974 Japón empezó con esta práctica, que se consolidó en la década del noventa. También Alemania, España, Francia y Estados Unidos, desplegaron esta modalidad en la región.

Entre las potencialidades de la CTR se destaca la de potenciar el diálogo Norte-Sur, a través de acuerdos tripartitos *win-win-win*, fondos mixtos o asociaciones. En tanto que el riesgo principal de esta modalidad está relacionado con las asimetrías de poder y la posibilidad de que los grandes donantes hagan uso de ellas para imponer sus agendas en la CSS. Justamente, en este dilema se encuentra también el debate sobre la aplicación de la agenda de la eficacia de la ayuda, al que se dedica el Capítulo Quinto. En este punto controvertido, cabe preguntarse si el intento del CAD/OCDE de imponer los principios de la Declaración de París no es otra cosa que atar la CSS a principios y reglas consignadas por el Norte.

El libro contribuye a exponer los claroscuros del surgimiento y la evolución de la CSS, un proceso de larga data, y a comprender los retos que esto genera actualmente para los países de la región. Sin menoscabar el importante aporte que realiza el autor para explorar las raíces del fenómeno y su desarrollo actual, es de esperar que este libro nutra a nuevas reflexiones sobre la comprensión teórica de la CSS. La ingeniería de un marco analítico para el estudio de la cooperación en el Sur Global es todavía una cuenta pendiente en los estudios que demanda una articulación entre múltiples disciplinas (sociología, antropología, ciencia política, etc.) con las relaciones internacionales (teorías realistas, liberales, constructivistas y críticas) que, a la vez, permita abordar la historicidad y el contenido de la CSS en los diferentes contextos.

Pasados más de siete años desde la irrupción de la crisis financiera internacional, el entorno internacional parece haber cambiado. La desaceleración del crecimiento económico en América Latina, conjuntamente con otras variables que impactan negativamente, como la caída del

precio del petróleo a nivel mundial –recurso estratégico fundamental para el despliegue de la CSS de algunos países latinoamericanos–, pronostican tiempos difíciles. El dilema ahora de la CSS será encarar los desafíos pendientes en un ambiente interno internacional que acota los márgenes de maniobra y sometida a un mayor escrutinio público en los países latinoamericanos. Como sostiene Ayllón, “*la CSS no es una panacea por el hecho de ejecutarse entre países en desarrollo*”. Hay razones para celebrar el avance registrado en su práctica, pero también hay “*obvias carencias financieras, técnicas y políticas, que impiden desarrollar su potencial*” (p. 271). En buena hora, este libro es un gran aliciente para reflexionar sobre lo hecho y lo pendiente.

Por Bernabé Malacalza
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y
Técnicas CONICET, Argentina /
Universidad Nacional de Quilmes /
b.malacalza@conicet.gov.ar