

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN CRISIS: RIESGOS Y OPORTUNIDADES

La cooperación internacional en el asimétrico sistema global neoliberal

Un análisis histórico-crítico desde el Sur

Rafael Domínguez

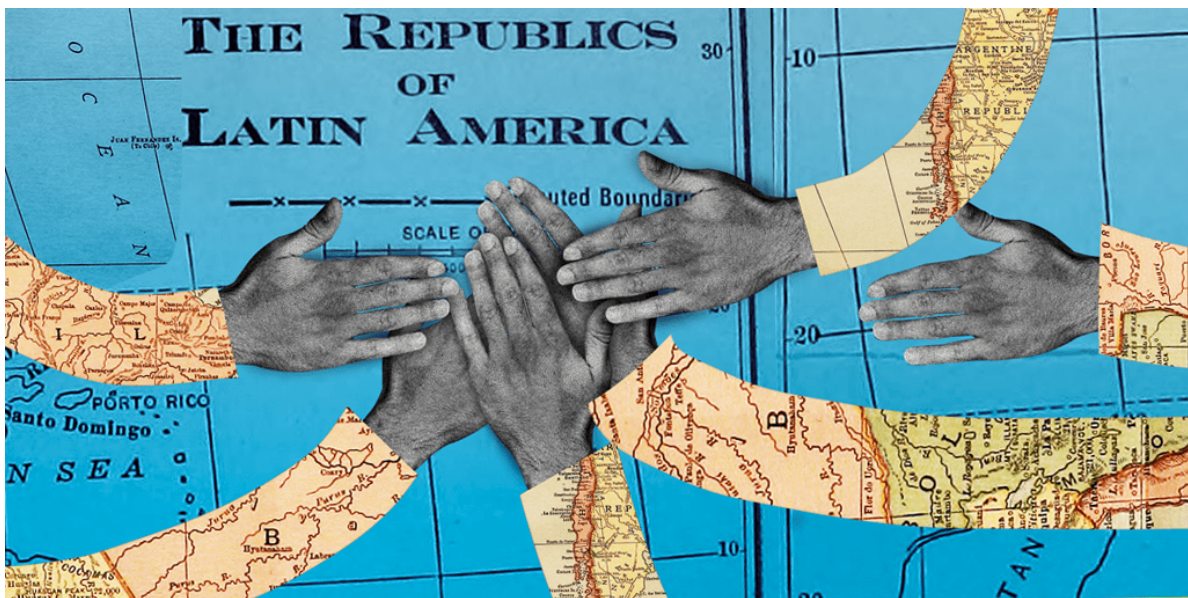


Ilustración: [Hansel Obando](#)

El pasado 12 septiembre se celebró el Día de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (CSS). El evento, que se empezó a conmemorar el 19 de diciembre de 2004 y desde 2011 se trasladó a la fecha actual, es uno de los actos performativos para reiterar la historia revisionista sobre la CSS como cooperación técnica, asociada al denominado espíritu de Buenos Aires: el Plan de Acción de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, que se aprobó el 12 de septiembre de 1978 en la Conferencia de Naciones Unidas organizada por la Unidad Especial del PNUD para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, acogida por la dictadura genocida argentina.

Dos estrategias de desarrollo y cooperación en pugna

Además de este legado revisionista, Naciones Unidas, a través de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur creada en 2013 y heredera de la Unidad Especial del

PNUD que data de 1974, trata de ofrecer en la actualidad una narrativa integradora de la CSS que en realidad es un discurso transformista con el que se pretenden eludir y/o superar tres realidades perfectamente palpables al aplicar el análisis histórico y de economía política internacional con enfoque crítico al régimen internacional de ayuda/cooperación:

1) La historia de la CSS tiene un origen en las luchas anticoloniales que se remontan al período de entreguerras, y que después de la II Guerra Mundial reivindicaron la autodeterminación política y económica (basada en el concepto maoísta de self-reliance) sobre la base de un nuevo orden económico internacional más justo y equilibrado.

2) La CSS —en términos de estrategias, recursos financieros y resultados— trasciende la cooperación técnica y fue, desde la Conferencia Afroasiática de Bandung (1955), un intento de construir puentes de cooperación económica y política entre los países de la periferia. El objetivo era cambiar las reglas internacionales de comercio, financiación del desarrollo y transferencia tecnológica. Estas reglas se habían diseñado para defender los intereses de los países capitalistas centrales que bloqueaban las demandas de desarrollo económico (como cambio estructural en plano interno, y como convergencia económica en el plano internacional) de los denominados primeramente países subdesarrollados y luego, en ejercicio *myrdaliano* de diplomacia por medio de la terminología, países en desarrollo.

3) En la actualidad EEUU (con las comparsas de los restantes miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) plantea una disputa con China en la que se contraponen no solo dos concepciones de la CSS (que en otro lugar he denominado subalterna y autónoma, respectivamente), sino dos concepciones de la cooperación internacional para el desarrollo [1].

Los “donantes” del CAD promueven la CSS subalterna reducida a cooperación técnica y disciplinada por medio de la cooperación triangular (como núcleo duro del espíritu de Buenos Aires) y una agenda de desarrollo con rostro humano (desarrollo humano) y verde (desarrollo sostenible), basado en las concepciones del individualismo metodológico de la economía neoclásica y sus traducciones neoliberales de política pública que glorifican el mercado y denigran al Estado. Según éstas, la unidad de análisis y acción son los individuos (no dejar a *nadie* atrás) y las empresas (es precisamente de este enfoque empresarial de la modernización ecológica de donde proviene la noción de triple sostenibilidad económica, social y ambiental de la Agenda 2030). Por su parte, China promueve una CSS autónoma con el objetivo declarado del desarrollo como industrialización (cambio estructural) y como convergencia para lograr moderados niveles de bienestar y prosperidad (nadie plantea en China converger con la renta per cápita, ni, por cierto, los niveles insostenibles de emisiones de CO₂ per cápita, de EEUU), con una estrategia en la que el Estado desarrollista gobierna al mercado.

Naciones Unidas trata de ofrecer una narrativa integradora de la cooperación Sur-Sur que en realidad es un discurso transformista

con el que se pretende eludir el enfoque crítico al régimen internacional de ayuda y cooperación que representa

Dentro de la industria académica de la ayuda se ha constituido una sección de “críticos” con la cooperación china y de otros donantes/proveedores emergentes. Estos analistas pretenden atribuir a China el conjunto de males que históricamente caracterizaron al régimen de ayuda del CAD, perfectamente identificados en su momento [2] —ayuda a cambio de alineamientos geopolíticos y ayuda atada generadora de trampas de deuda—, aunque convenientemente olvidados gracias al presentismo del enfoque de resolución de problemas dominante que considera al CAD un prodigio actual de las buenas prácticas de cooperación. En convergencia, las metanarrativas posdesarrollistas predicán para los países en desarrollo (a modo de exportación académica subrepticia del Norte) discursos supuestamente emancipadores alternativos al desarrollo que romantizan el pasado y diseñan un futuro National Geographic para los países y personas más vulnerables. Frente a todo esto, conviene precisar por qué la CSS autónoma es una oportunidad para lograr esos niveles moderados de bienestar y prosperidad que ha alcanzado ya China frente al desarrollo dependiente o lumpendesarrollo que promocionan los sospechosos habituales del CAD y su entorno institucional y académico. Y en esa tarea el análisis histórico-crítico es fundamental.

La verdadera y triste historia de la Cooperación Sur-Sur

La CSS tiene su punto de partida en la Conferencia Afroasiática de Bandung (1955), pero los dos bloques de Bandung tomaron cuerpo a partir de un proceso (verdadera prehistoria de la CSS) que empezó en 1927 con el I Congreso Internacional contra la Opresión Colonial y el Imperialismo de Bruselas, y siguió con el V Congreso Panafricano de Manchester (1945), la Conferencia de Relaciones Asiáticas de Nueva Delhi (1947), la Cumbre India-China sobre el Tíbet —de la que salieron los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica formulados por Zhou Enlai en 1953— y la Conferencia de las Cinco Naciones (India, Pakistán, Ceylán, Birmania e Indonesia) de 1954, en la que se decidió convocar finalmente la conferencia de líderes de Asia y África para el año siguiente.

A partir de ahí, y tras las tensiones internacionales entre bambalinas de la Guerra Fría por la escisión sino-soviética, la CSS fue impulsada por las dos principales organizaciones que protagonizaron las acciones internacionales de los países de la periferia, resignificados en la década de 1970 como Tercer Mundo y en las siguientes como países del Sur: las acciones directas de carácter geopolítico, que promovió el Movimiento de los No Alineados, verdadero poder compensatorio frente a los países capitalistas desarrollados de la OCDE; y las acciones indirectas o de negociación geoeconómica a cargo del G77 dentro de la UNCTAD y que luego trató de dinamitar el G7, creado específicamente con ese propósito.

Ambas organizaciones del Tercer Mundo convergieron en la década de 1970 en el impulso a la cooperación económica entre países en desarrollo como materialización de la autosuficiencia colectiva y fue en ese momento cuando algunos *think tanks* promotores del

otro desarrollo o desarrollo alternativo empezaron a usar el término “Cooperación Sur-Sur”. En 1980, el propio Fidel Castro también habló de una “cooperación sur-sur insuficiente” en su discurso de apertura al II Congreso de Economistas del Tercer Mundo [3]. La cooperación económica fue el término que describió el concepto de CSS antes de que este nuevo lema entrara en circulación en la década de 1980, ante el fracaso de la agenda del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), la abrupta clausura del Diálogo Norte-Sur y la subsecuente paralización de las Negociaciones Globales devueltas al marco de Naciones Unidas *sine die*.

Así, el Movimiento de los No Alineados, que en su inicio se planteó una acción directa de carácter geopolítico, acabó apoyando los objetivos de cooperación geoeconómica llevados a cabo por el G77 mediante negociaciones en la UNCTAD. Pero, a su vez, la integración de Cuba al G77 en 1971 y, sobre todo, la incorporación de China a Naciones Unidas en 1971 y al Grupo A (bloque regional afroasiático) de la III UNCTAD en 1972 convirtió al G77 en el órgano para la negociación colectiva del NOEI en el sistema de Naciones Unidas; pero también en el Fondo Monetario Internacional (Grupo de los 24) y el Banco Mundial, y en la Conferencia de Cooperación Económica Internacional de París (1975-1977), conocida como Diálogo Norte-Sur (Grupo de los 19), y su versión devaluada de Cancún 1981, que, a diferencia de la anterior, sí contó con la asistencia de China, tras el restablecimiento de sus relaciones diplomáticas con Estados Unidos en 1979.

En el ínterin, el Comité sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo del G77 organizó —fuera del marco de Naciones Unidas— las Conferencias de Alto Nivel de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo de México (1976) y Caracas (1980); y la IV Reunión Ministerial del G77 aprobó en 1979 el Programa de Arusha para la Autosuficiencia Colectiva y el Marco para Negociaciones, visto retrospectivamente desde China como el arranque de “una nueva era de la cooperación Sur-Sur” [4]. En Caracas se adoptó un ambicioso Programa de Acción para las áreas de comercio, tecnología, alimentación y agricultura, energía, materias primas, financiación, industrialización y cooperación técnica; en lo relativo a la financiación, el Programa de Acción retomó la propuesta de creación del Banco de los Países en Desarrollo, que se había lanzado en México y ratificado en Arusha, así como la puesta en marcha de bancos comerciales de desarrollo interregionales y regionales y una Facilidad para el Aseguramiento del Crédito a la Exportación.

El fracaso de la Conferencia de Cooperación Económica Internacional de Cancún en 1981 y el bloqueo de las Negociaciones Globales por Estados Unidos (que pretendía condicionarlas al filtro previo de las recomendaciones del FMI, el Banco Mundial y el GATT) se combinaron para que la cooperación económica entre países en desarrollo pasara rápidamente de considerarse la estrategia principal para la realización del NOEI a una opción *second best*. La literatura que empezó a usar el término CSS insistió claramente en este punto [5].

Esta cooperación económica Sur-Sur ya no era tanto el movimiento de autosuficiencia colectiva al que aspiraban algunos teóricos para la desconexión del Tercer Mundo de la economía capitalista internacional (especialmente Samir Amin), como un intento de crear

una fuerza autónoma de crecimiento económico, en la que los jugadores clave serían China e India, con el acompañamiento de otros como Brasil, Nigeria, México, Filipinas, Tailandia y Corea del Sur [6].

Durante las décadas de 1980 y 1990, la cooperación Sur-Sur económica se encontró numerosos obstáculos: la debilidad económica relativa de China e India, la oposición frontal de EE.UU. y el G7, la división internacional del trabajo centro-periferia, que era herencia del colonialismo, y la falta de infraestructuras de comunicación y financiación capaces de promover el comercio Sur-Sur

Durante las décadas de 1980 y 1990, la CSS económica —a pesar de que se resistió a ser domesticada para su neutralización política como la cooperación técnica entre países en desarrollo promovida por el PNUD bajo control de los países desarrollados— se encontró con numerosos obstáculos. Además de la debilidad económica relativa que tenían China e India al inicio de ese período, cabe señalar tres elementos de carácter institucional que contribuyeron a fragilizar la cooperación económica Sur-Sur. El primero fue la oposición frontal de Estados Unidos y los países del G7 a la CSS autónoma; desde algunos centros de pensamiento neoliberal, como la Fundación Heritage, se propuso marginalizar la UNCTAD, considerada como un instrumento al servicio del G77. En 1996, el G7 discutió el desmantelamiento de la UNCTAD y de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y cuestionó la pertinencia misma de las comisiones económicas regionales, en particular de la CEPAL. El segundo de los obstáculos fue la herencia colonial que había provocado la consolidación de una división internacional del trabajo centro-periferia y la consiguiente brecha tecnológica sostenida en los regímenes internacionales monetario, financiero, comercial y de ayuda que beneficiaban sistemáticamente a los países del Norte y a sus empresas transnacionales. Por último, y no menor, el tercer obstáculo fue la falta de infraestructuras de comunicación y financiación para promover el comercio Sur-Sur, lo que recomendaba empezar a intensificar la CSS por la cooperación regional y, en concreto, por la cooperación financiera para la renegociación conjunta de la deuda externa, la armonización de la legislación sobre la inversión extranjera directa y la operativa de las transnacionales y la coordinación de los programas de recepción de la ayuda internacional.

Tomando en serio la Cooperación Sur-Sur y su ADN financiero

Por supuesto, la cooperación financiera también precisaba la creación del Banco del Sur, una idea que el Comité de Cooperación Económica del G77 intentó mantener viva después de Cancún, a partir de un diseño en el que la nueva institución estaría dotada de un capital

inicial de US\$20.000 millones, con especial atención a las necesidades de los países menos desarrollados. China apoyó la idea con entusiasmo, una vez que aceptó el término Sur en detrimento del Tercer Mundo después de 1981, aunque sin dejar de relacionar la CSS con la aspiración al NOEI. Tal fue la posición oficial en la I Conferencia Sur-Sur de Beijing, que tuvo lugar bajo el patrocinio de la Academia China de Ciencias Sociales en 1983. En las conclusiones de la Conferencia se recordó la alta prioridad de crear un Banco de los Países en Desarrollo que sirviera para financiar programas de estabilización de materias primas, proyectos extractivos de recursos naturales, esfuerzos de diversificación de exportaciones y esquemas de aseguramiento de reservas. Pero, el Banco del Tercer Mundo, como también pasó a denominarse, quedó abortado cuando, poco después, Arabia Saudí manifestó su oposición a aportar capitales al proyecto y detrás de ella otros 106 países del G77 dejaron en suspenso su adhesión. La idea volvió de nuevo a la agenda merced a la Comisión del Sur, que salió en germen de la II Conferencia Sur-Sur de Kuala Lumpur (1986) y evacuó su informe final en 1990. Aunque fuera un proyecto para el largo plazo que debía ser examinado de acuerdo a una valoración realista, el ahora denominado Banco del Sur se había vuelto una necesidad imperiosa. De ahí la coherencia del presidente Hugo Chávez cuando en la XV Cumbre del G15 (vástago surgido de la crisis existencial del Movimiento de los No Alineados tras la caída el Muro de Berlín) recordó en 2001 la importancia del Informe de la Comisión del Sur y de algunas de sus recomendaciones, en particular, la creación del Banco del Sur.

El resto de la historia de la CSS autónoma es ya mejor conocida. El Comité de Cooperación Económica del G77 siguió manteniendo reuniones anuales hasta 1988, que se fueron espaciando después (1993, 1996 y 2001); organizó en Bali (1998) la última Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica, y, a partir de 2000, adoptó la terminología de Conferencias del Sur (La Habana 2000 y Doha 2005) con una nueva Conferencia de Alto Nivel sobre CSS (Marrakech 2003) entre medias, en un contexto donde el resurgimiento de la CSS fue impulsada por China en clave geoeconómica hasta que el lanzamiento en 2013 del proyecto *One Belt One Road* introdujo de nuevo el componente geopolítico. Fue a partir de este resurgimiento de la CSS autónoma, con China como principal actor de cooperación, cuando los países desarrollados se empezaron a tomar en serio la CSS y procedieron a minimizarla de nuevo como cooperación técnica a través de la cooperación triangular apelando al espíritu de Buenos Aires. Por eso, después de que el G77 reclamara la conveniencia de organización de una Conferencia Internacional sobre CSS en 1994 (que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó para celebrarse en 1996, veinte años después de la Conferencia de México) se demoraron quince años hasta dar el visto bueno para Nairobi 2009 y luego se alistaron para su reedición inocua (y totalmente contraria al espíritu de la CSS autónoma) como PABA+40 en Buenos Aires 2019.

La última frontera de los “críticos” de la cooperación Sur-Sur es atribuir a las relaciones internacionales y de cooperación chinas aquel rasgo que fue criticado en su momento respecto de EE.UU.: China se estaría convirtiendo en el nuevo centro imperial e impulsor de un Consenso de Beijing, heredero del de Washington

Pero, esta vez, los intentos de neutralizar al Sur Global a través de Naciones Unidas fracasaron debido a la alta prioridad otorgada por China y de otros países como India, Irán, Venezuela o Cuba a la CSS. De hecho, tras el estallido de la crisis financiera internacional, la Asamblea General de Naciones aprobó en diciembre de 2008 (resolución 62/224) retomar “los principios enunciados en la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y el Programa de Acción sobre el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional”; en 2009 inició la cooperación entre los BRIC; y en 2013 Xi Jinping anunció la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Fondo de la Ruta de la Seda para la financiación de la *Belt and Road Initiative*, que entrarían en funcionamiento tres años después junto con el Nuevo Banco de Desarrollo de BRICS. En 2014, Xi Jinping anunció en la Conferencia del 60 Aniversario de los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica que China estaba ya involucrada activamente en la construcción del sistema internacional contemporáneo y citó la Nueva Ruta de la Seda como ejemplo de la voluntad de intensificar la cooperación Sur-Sur. Así es como la predicción del economista marroquí Mahdi Elmandjra [7] en los albores de la CSS (“el Norte se tomará al Sur en serio... cuando el Sur se tome en serio a sí mismo”) se hizo realidad gracias a China.

“¿Quítate tú para ponerme yo?": coda para escépticos

La última frontera de los “críticos” de la industria académica de la ayuda ante el avance imparable de la CSS liderada por China y el isomorfismo regresivo del CAD en su climaterio existencial es atribuir a la naturaleza de las relaciones internacionales y de cooperación de la República Popular lo que se criticó en su momento a los EEUU: China, que supuestamente sería un país capitalista, se estaría convirtiendo en nuevo centro imperial e impulsor de un Consenso de Beijing heredero del Consenso de Washington. Pero esta proyección del etnocentrismo inverso podría equivocarse una vez más con China, puesto que la nueva potencia —sobre las bases del socialismo de mercado y la planificación estatal centralizada— esta vez trata de impugnar el orden internacional no integrándose para cambiarlo desde dentro, como creen tantos analistas, sino integrándolo desde Beijing.

En ese sentido, resulta pertinente la actualización del concepto de *Tianxia*, que forma parte de una tradición milenaria de gobernanza china caracterizada por la armonía y la cooperación sin hegemonía, basada en la maximización de la cooperación y la minimización de los conflictos. Con el trasfondo de la Nueva Ruta de la Seda y desde las terminales académicas del Partido Comunista, esto se contempla como un tipo ideal de sistema mundial que incluya a todos y que sea de todos. Se trata de construir una gobernanza mucho más incluyente, que es la que inspira la política internacional de China, para crear las condiciones de posibilidad de un nuevo NOEI alternativo al programa de lumpendesarrollo insostenible del orden internacional neoliberal, heredero del orden liberal que tantos de los que lamentan su fin prefieren no acordarse de los efectos destructivos que históricamente tuvo sobre los países del Sur con el concurso del régimen internacional de la ayuda/cooperación.

REFERENCIAS

- 1 — Domínguez, R. (2020) Ensayo introductorio: isomorfismos de la cooperación internacional en tiempos de transición hegemónica y desglobalización. En G. Lo Brutto y R. Domínguez (coords.), *Desglobalización y análisis del sistema de cooperación internacional desde una perspectiva crítica*. Puebla: BUAP y Editorial Universidad de Cantabria, 13-74.
- 2 — McNeill, D. (1981) *The contradictions of foreign aid*. Abindong: Routledge, reimpresión 2020.
- 3 — Domínguez, R. (2019) La constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. En R. Domínguez, G. Lo Brutto y J. Surasky (eds.), *La constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la Cooperación Sur-Sur*. Puebla: BUAP y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 13-131.
- 4 — Hexing, W. (1985) Developing Countries Step Up Co-operation. *Beijing Review*, 28(19): 16-20.
- 5 — Saksena, K.P. (1985) International Framework and South-South Cooperation: Constraints and Opportunities. *International Studies*, 22(3): 199-214.
- 6 — Helleiner, G.K. (1.985). South-South Economic Cooperation in the 1980s. En A. Bapna (ed.), *One World One Future: New International Strategies for Development*. Nueva York: Praeger, 279-291.
- 7 — Elmandjra, M. (1983) South-South Cooperation: A peaceful decolonization of the future. *IFDA Dossier*, 38: 51-53.

**Rafael Domínguez**

Rafael Domínguez es Catedrático de Historia e Instituciones Económicas en el Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria, donde dirige el Grupo de Investigación en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional (Cátedra COIBA). Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo, es autor de numerosos trabajos sobre cooperación y desarrollo con una perspectiva crítica. También colabora con varias agencias internacionales de desarrollo, entre las que destacan Europeaid, GIZ, Fundación Friedrich Ebert y CEPAL. Ha sido profesor invitado en numerosas universidades de España, Italia, México, El Salvador, Colombia, Ecuador y Argentina. Entre sus próximas publicaciones destaca el capítulo "Geopolítica y geoeconomía de la Cooperación Sur-Sur: China en América Latina y el Caribe", que formará parte de un libro con el mismo título en el marco de un conjunto de estudios críticos sobre cooperación y desarrollo.