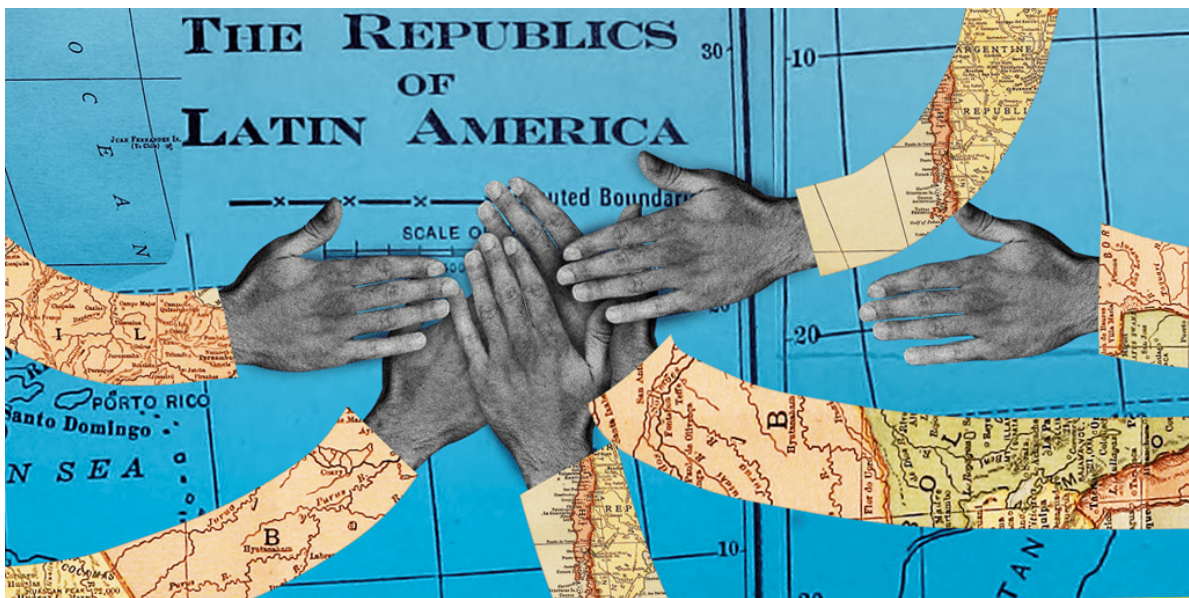


LA COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT EN CRISI: RISCOS I OPORTUNITATS

La cooperació internacional en l'asimètric sistema global neoliberal

Una anàlisi historico-crítica des del Sud

Rafael Domínguez



Il·lustració: [Hansel Obando](#)

El passat 12 setembre es va celebrar el Dia de les Nacions Unides per a la cooperació Sud-Sud. L'esdeveniment, que es va començar a commemorar el 19 de desembre de 2004 i des de 2011 es va traslladar a la data actual, és un dels actes performatius que serveix per reiterar la història revisionista sobre la cooperació Sud-Sud com a cooperació tècnica, associada al predominat esperit de Buenos Aires: el Pla d'Acció de Buenos Aires sobre Cooperació Tècnica entre Països en Desenvolupament, que es va aprovar el 12 de setembre de 1978 en la Conferència de Nacions Unides organitzada per la Unitat Especial del PNUD per a la Cooperació Tècnica entre Països en Desenvolupament, acollida per la dictadura genocida argentina.

Dues estratègies de desenvolupament i cooperació en pugna

A més d'aquest llegat revisionista, les Nacions Unides, a través de l'Oficina de les Nacions Unides per a la Cooperació Sud-Sud creada el 2013 i hereva de la Unitat Especial del PNUD, que data de 1974, intenten oferir en l'actualitat una narrativa integradora de la cooperació Sud-Sud que en realitat és un discurs transformista amb què es pretén eludir i/o superar tres realitats perfectament palpables en aplicar l'anàlisi històrica i d'economia política internacional amb enfocament crític al règim internacional d'ajuda/cooperació:

1) La història de la cooperació Sud-Sud té un origen en les lluites anticolonials que es remunten al període d'entreguerres, i que després de la II Guerra Mundial van reivindicar l'autodeterminació política i econòmica (basada en el concepte maoista de *self-reliance*) sobre la base d'un nou ordre econòmic internacional més just i equilibrat.

2) La cooperació Sud-Sud —en termes d'estratègies, recursos financers i resultats— transcendeix la cooperació tècnica i va ser, des de la Conferència Afroasiàtica de Bandung (1955), un intent de construir ponts de cooperació econòmica i política entre els països de la perifèria. L'objectiu era canviar les regles internacionals de comerç, finançament del desenvolupament i transferència tecnològica. Aquestes regles havien estat dissenyades per defensar els interessos dels països capitalistes centrals que bloquejaven les demandes de desenvolupament econòmic (com a canvi estructural en el pla intern, i com a convergència econòmica en el pla internacional) dels denominats primerament països subdesenvolupats i, després, en exercici myrdalià de diplomàcia per mitjà de la terminologia, països en desenvolupament.

3) En l'actualitat, els EUA (amb les comparses dels altres membres del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament de l'OCDE) plantegen una disputa amb la Xina en la qual es contraposen no només dues concepcions de la cooperació Sud-Sud (que en un altre lloc he denominat subaltern i autònoma, respectivament), sinó dues concepcions de la cooperació internacional per al desenvolupament [1].

Els "donants" del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament promouen la cooperació Sud-Sud subaltern reduïda a cooperació tècnica i disciplinada per mitjà de la cooperació triangular (com a nucli dur de l'esperit de *Buenos Aires*) i una agenda de desenvolupament amb rostres humà (desenvolupament humà) i verda (desenvolupament sostenible), basat en les concepcions de l'individualisme metodològic de l'economia neoclàssica i les seves traduccions neoliberalistes de política pública que glorifiquen el mercat i denigren l'Estat. Segons aquestes, la unitat d'anàlisi i acció són els individus (no deixar *ningú* enrere) i les empreses (és precisament d'aquest enfocament empresarial de la modernització ecològica d'on prové la noció de triple sostenibilitat econòmica, social i ambiental de l'Agenda 2030). Per la seva part, la Xina promou una cooperació Sud-Sud autònoma amb l'objectiu declarat del desenvolupament com a industrialització (canvi estructural) i com a convergència per aconseguir moderats nivells de benestar i prosperitat (ningú no planteja a la Xina convergir amb la renda per càpita, ni per cert, els nivells insostenibles d'emissions de CO2 per càpita, dels EUA), amb una estratègia en la qual l'Estat desenvolupista governa al mercat.

Les Nacions Unides intenten oferir una narrativa integradora de la cooperació Sud-Sud que en realitat és un discurs transformista amb el qual es pretén eludir l'enfocament crític al règim internacional d'ajuda i cooperació que representa

Dins de la indústria acadèmica de l'ajuda s'ha constituït una secció de "crítics" amb la cooperació xinesa i d'altres donants/proveïdors emergents. Aquests analistes pretenen atribuir a la Xina el conjunt de mals que històricament van caracteritzar al règim d'ajuda del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament perfectament identificats en el seu moment [2] —ajuda a canvi d'alineaments geopolítics i ajuda lligada generadora de trapes de deute—, encara que convenientment oblidats gràcies al presentisme de l'enfocament de resolució de problemes dominant que considera al Comitè d'Ajuda al Desenvolupament un prodigi actual de les bones pràctiques de cooperació. En convergència, les metanarratives postdesenvolupistes prediquen per als països en desenvolupament (a tall d'exportació acadèmica subreptícia del Nord) discursos suposadament emancipadors alternatius al desenvolupament que romantitzen el passat i dissenyen un futur «National Geographic» per als països i persones més vulnerables. Davant tot això, convé precisar per què la cooperació Sud-Sud autònoma és una oportunitat per aconseguir aquests nivells moderats de benestar i prosperitat que ha assolit ja la Xina davant el desenvolupament dependent o lumpendesenvolupament que promocionen els sospitosos habituals del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament i el seu entorn institucional i acadèmic. I en aquesta tasca, l'anàlisi historicocrítica és fonamental.

La veritable i trista història de la cooperació Sud-Sud

La cooperació Sud-Sud té el seu punt de partida en la Conferència Afroasiàtica de Bandung (1955), però els dos blocs de Bandung van prendre cos a partir d'un procés (veritable prehistòria de la cooperació Sud-Sud) que va començar el 1927 amb el I Congrés Internacional contra l'Opressió Colonial i l'Imperialisme de Brussel·les, i va seguir amb el V Congrés Panafricà de Manchester (1945), la Conferència de Relacions Asiàtiques de Nova Delhi (1947), la Cimera Índia-Xina sobre el Tibet —de la qual van sortir els Cinc Principis de la Coexistència Pacífica formulats per Zhou Enlai el 1953— i la Conferència de les Cinc Nacions (Índia, Pakistan, Ceilan, Birmània i Indonèsia) de 1954, en la qual es va decidir convocar finalment la conferència de líders d'Àsia i l'Àfrica per a l'any següent.

A partir d'aquest punt, i després de les tensions internacionals entre bambolines de la Guerra Freda per l'escissió sinosoviètica, la cooperació Sud-Sud va ser impulsada per les dues principals organitzacions que van protagonitzar les accions internacionals dels països de la perifèria, resignificats en la dècada de 1970 com a Tercer Món i en les següents dècades com a països del Sud: les accions directes de caràcter geopolític, que va promoure el Moviment dels No-Alineats, veritable poder compensatori davant els països capitalistes desenvolupats de l'OCDE; i les accions indirectes o de negociació geoeconòmica a càrrec del G77 dins de l'UNCTAD i que després va provar de dinamitar el G7, creat específicament

amb aquest propòsit.

Ambdues organitzacions del Tercer Món van convergir en la dècada de 1970 en l'impuls a la cooperació econòmica entre països en desenvolupament com a materialització de l'autosuficiència col·lectiva i va ser en aquell moment quan alguns *think tanks* promotors de l'altre desenvolupament o desenvolupament alternatiu van començar a utilitzar el terme "Cooperació Sud-Sud". El 1980, el mateix Fidel Castro també va parlar d'una "cooperació sud-sud insuficient" en el seu discurs d'obertura al II Congrés d'Economistes del Tercer Món [3]. La cooperació econòmica va ser el terme que va descriure el concepte de cooperació Sud-Sud abans que aquest nou lema entrés en circulació en la dècada de 1980, davant del fracàs de l'agenda del Nou Ordre Econòmic Internacional (NOEI), l'abrupta clausura del Diàleg Nord-Sud i la subseqüent paralització de les Negociacions Globals tornades al marc de Nacions Unides *sine die*.

Així, el Moviment dels No-Alineats, que en el seu inici es va plantejar com una acció directa de caràcter geopolític, va acabar donant suport als objectius de cooperació geoeconòmica del G77 mitjançant negociacions a l'UNCTAD. Però, al seu torn, la integració de Cuba al G77 el 1971 i, sobretot, la incorporació de la Xina a Nacions Unides el 1971 i al Grup A (bloc regional afroasiàtic) de la III UNCTAD el 1972 va convertir el G77 en l'òrgan per a la negociació col·lectiva del NOEI en el sistema de Nacions Unides. Però també en el Fons Monetari Internacional (Grup dels 24) i el Banc Mundial, i en la Conferència de Cooperació Econòmica Internacional de París (1975-1977), coneguda com a Diàleg Nord-Sud (Grup dels 19), i la seva versió devaluada de Cancún 1981, que, a diferència de l'anterior, sí va comptar amb l'assistència de la Xina, després del restabliment de les seves relacions diplomàtiques amb els Estats Units el 1979.

Entretant, el Comitè sobre Cooperació Econòmica entre Països en Desenvolupament del G77 va organitzar —fora del marc de Nacions Unides—, les Conferències d'Alt Nivell de Cooperació Econòmica entre Països en Desenvolupament de Mèxic (1976) i Caracas (1980); i la IV Reunió Ministerial del G77 va aprovar el 1979 el Programa d'Arusha per a l'Autosuficiència Col·lectiva i el Marc per a Negociacions, vist retrospectivament des de la Xina com l'arrencada d'"una de nova era de la cooperació Sud-Sud" [4]. A Caracas es va adoptar un ambiciós Programa d'Acció per a les àrees de comerç, tecnologia, alimentació i agricultura, energia, matèries primeres, finançament, industrialització i cooperació tècnica. Pel que fa al finançament, el Programa d'Acció va reprendre la proposta de creació del Banc dels Països en Desenvolupament, que s'havia llançat a Mèxic i ratificat a Arusha, així com la posada en marxa de bancs comercials de desenvolupament interregionals i regionals i una Facilitat per a l'Assegurament del Crèdit a l'Exportació.

El fracàs de la Conferència de Cooperació Econòmica Internacional de Cancún el 1981 i el bloqueig de les Negociacions Globals pels Estats Units (que pretenia condicionar-les al filtre previ de les recomanacions de l'FMI, el Banc Mundial i el GATT) es van combinar perquè la cooperació econòmica entre països en desenvolupament passés ràpidament de considerar-se l'estratègia principal per a la realització del NOEI a una opció *second best*. La literatura que va començar a utilitzar el terme cooperació Sud-Sud va insistir clarament en aquest punt [5].

Aquesta cooperació econòmica Sud-Sud ja no era tant el moviment d'autosuficiència col·lectiva a què aspiraven alguns teòrics per a la desconexió del Tercer Món de l'economia capitalista internacional (especialment Samir Amin), sinó un intent de crear una força autònoma de creixement econòmic, en la qual els jugadors clau serien la Xina i l'Índia, amb l'acompanyament d'altres com el Brasil, Nigèria, Mèxic, Filipines, Tailàndia i Corea del Sud [6].

Durant les dècades de 1980 i 1990, la cooperació econòmica Sud-Sud es va trobar amb nombrosos obstacles: la debilitat econòmica relativa de la Xina i l'Índia, l'oposició frontal dels EUA i el G7, la divisió internacional del treball centre-perifèria, herència del colonialisme, i la falta d'infraestructures de comunicació i finançament per promoure el comerç Sud-Sud

Durant les dècades de 1980 i 1990, la cooperació Sud-Sud econòmica —malgrat que es va resistir a ser domesticada per a la seva neutralització política com la cooperació tècnica entre països en desenvolupament promoguda pel PNUD sota control dels països desenvolupats— es va trobar nombrosos obstacles. A més de la debilitat econòmica relativa que tenien la Xina i l'Índia a l'inici d'aquell període, es poden assenyalar tres elements de caràcter institucional que van contribuir a fragilitzar la cooperació econòmica Sud-Sud. El primer va ser l'oposició frontal dels Estats Units i els països del G7 a la cooperació Sud-Sud autònoma. Des d'alguns centres de pensament neoliberal, com la Fundació Heritage, es va proposar de marginalitzar l'UNCTAD, considerada com un instrument al servei del G77. El 1996, el G7 va discutir el desmantellament de l'UNCTAD i de l'Organització de Nacions Unides per al Desenvolupament Industrial (ONUUDI) i va qüestionar la pertinència mateixa de les comissions econòmiques regionals, en particular de la CEPAL. El segon dels obstacles va ser l'herència colonial que havia provocat la consolidació d'una divisió internacional del treball centre-perifèria i la consegüent bretxa tecnològica sostinguda en els règims internacionals monetari, financer, comercial i d'ajuda que beneficiaven sistemàticament els països del Nord i les seves empreses transnacionals. Per últim, i no menor, el tercer obstacle va ser la falta d'infraestructures de comunicació i finançament per promoure el comerç Sud-Sud, la qual cosa recomanava començar a intensificar la cooperació Sud-Sud per la cooperació regional i, en concret, per la cooperació financera per a la renegociació conjunta del deute extern, l'harmonització de la legislació sobre la inversió estrangera directa i l'operativa de les transnacionals i la coordinació dels programes de recepció de l'ajuda internacional.

Prenent seriosament la Cooperació Sud-Sud i el seu ADN financer

Per descomptat, la cooperació financera també necessitava la creació del Banc del Sud, una idea que el Comitè de Cooperació Econòmica del G77 va intentar mantenir viva després de Cancún, a partir d'un disseny en el que la nova institució estaria dotada d'un capital inicial de US\$20.000 milions, amb especial atenció a les necessitats dels països menys desenvolupats. La Xina va donar suport a la idea amb entusiasme, una vegada que va acceptar el terme Sud en detriment del Tercer Món després de 1981, encara que sense deixar de relacionar la cooperació Sud-Sud amb l'aspiració al NOEI. Tal va ser la posició oficial a la I Conferència Sud-Sud de Beijing, que va tenir lloc sota el patrocini de l'Acadèmia Xinesa de Ciències Socials el 1983. En les conclusions de la Conferència es va recordar l'alta prioritat de crear un Banc dels Països en Desenvolupament que servís per finançar programes d'estabilització de matèries primeres, projectes extractius de recursos naturals, esforços de diversificació d'exportacions i esquemes d'assegurament de reserves. Però, el Banc del Tercer Món, com també va passar a denominar-se, va quedar avortat quan, poc després, l'Àrab Saudita va manifestar la seva oposició a aportar capitals al projecte, arrossegant amb ella a uns altres 106 països del G77 que van deixar en suspens la seva adhesió. La idea va tornar de nou a l'agenda gràcies a la Comissió del Sud, que va sortir en germen de la II Conferència Sud-Sud de Kuala Lumpur (1986) i va evacuar el seu informe final el 1990. Encara que fos un projecte per al llarg termini que havia de ser examinat d'acord a una valoració realista, l'ara denominat Banc del Sud s'havia tornat una necessitat imperiosa. És en aquest sentit que cal entendre la coherència del president Hugo Chávez quan en la XV Cimera del G15 (fill sorgit de la crisi existencial del Moviment dels No-Alineats després de la caiguda del Mur de Berlín) va recordar el 2001 la importància de l'Informe de la Comissió del Sud i d'algunes de les seves recomanacions, en particular, la creació del Banc del Sud.

La resta de la història de la cooperació Sud-Sud autònoma és més coneguda. El Comitè de Cooperació Econòmica del G77 va continuar mantenint reunions anuals fins a 1988, que es van anar espaïant després (1993, 1996 i 2001); va organitzar a Bali (1998) l'última Conferència d'Alt Nivell sobre Cooperació Econòmica, i, a partir del 2000, va adoptar la terminologia de Conferències del Sud (l'Havana 2000 i Doha 2005) amb una nova Conferència d'Alt Nivell sobre cooperació Sud-Sud (Marràqueix 2003) entre mig, en un context en el que el ressorgiment de la cooperació Sud-Sud va anar impulsada per la Xina en clau geoeconòmica fins que el llançament el 2013 del projecte *One Belt One Road* va introduir de nou el component geopolític. Va ser a partir d'aquest ressorgiment de la cooperació Sud-Sud autònoma, amb la Xina com a principal actor de cooperació, que els països desenvolupats es van començar a prendre seriosament la cooperació Sud-Sud i van procedir a minimitzar-la de nou com a cooperació tècnica a través de la cooperació triangular apel·lant a l'esperit de *Buenos Aires*. Per això, després que el G77 reclamés la conveniència d'organització d'una Conferència Internacional sobre cooperació Sud-Sud el 1994 (que l'Assemblea General de Nacions Unides va aprovar per celebrar-se el 1996, vint anys després de la Conferència de Mèxic) van trigar quinze anys fins a donar el vistiplau per a Nairobi 2009 i després es van allistar per a la seva reedició innòcua (i totalment

contrària a l'esperit de la cooperació Sud-Sud autònoma) com PABA+40 a Buenos Aires 2019.

L'última frontera dels “crítics” de la cooperació Sud-Sud és atribuir a les relacions internacionals i de cooperació de la Xina aquell tret que es va criticar en el seu moment als Estats Units: la Xina s'estaria convertint en nou centre imperial i impulsor d'un Consens de Beijing, hereu del Consens de Washington

Però, aquesta vegada, els intents de neutralitzar el Sud Global a través de Nacions Unides van fracassar a causa de l'alta prioritat atorgada per la Xina i d'altres països com l'Índia, l'Iran, Veneçuela o Cuba a la cooperació Sud-Sud. De fet, després de l'esclat de la crisi financera internacional, l'Assemblea General de Nacions va aprovar el desembre del 2008 (resolució 62/224) reprendre “els principis enunciats en la Declaració sobre l'establiment d'un nou ordre econòmic internacional i el Programa d'Acció sobre l'establiment del Nou Ordre Econòmic Internacional”; el 2009 va iniciar la cooperació entre els BRIC; i el 2013 Xi Jinping va anunciar la creació del Banc Asiàtic d'Inversió en Infraestructura i el Fons de la Ruta de la Seda per al finançament de la *Belt and Road Initiative*, que entrarien en funcionament tres anys després juntament amb el Nou Banc de Desenvolupament de BRICS. El 2014, Xi Jinping va anunciar en la Conferència del 60 Aniversari dels Cinc Principis de la Coexistència Pacífica que la Xina estava ja involucrada activament en la construcció del sistema internacional contemporani i va citar la Nova Ruta de la Seda com a exemple de la voluntat d'intensificar la cooperació Sud-Sud. Així és com la predicció de l'economista marroquí Mahdi Elmandjra [7] en les albors de la cooperació Sud-Sud (“el Nord es prendrà el Sud seriosament... quan el Sud es prengui seriosament a si mateix”) es va fer realitat gràcies a la Xina.

“Aparta't tu per posar-m'hi jo?": coda per a escèptics

L'última frontera dels “crítics” de la indústria acadèmica de l'ajut davant l'avenç imparable de la cooperació Sud-Sud —liderada per la Xina i l'isomorfisme regressiu del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament al seu climateri existencial— és atribuir a la naturalesa de les relacions internacionals i de cooperació de la República Popular xinesa aquell tret que es va criticar en el seu moment als Estats Units: la Xina, que suposadament seria un país capitalista, s'estaria convertint en nou centre imperial i impulsor d'un Consens de Beijing, hereu del Consens de Washington. Però aquesta projecció de l'etnocentrisme invers podria equivocar-se una vegada més amb la Xina, ja que la nova potència —sobre les bases del socialisme de mercat i la planificació estatal centralitzada— aquesta vegada prova d'impugnar l'ordre internacional no integrant-se per canviar-lo des de dins, com creuen tants analistes, sinó integrant-lo des de Beijing.

En aquest sentit, resulta pertinent l'actualització del concepte de *Tianxia*, que forma part

d'una tradició mil·lenària de governança xinesa caracteritzada per l'harmonia i la cooperació sense hegemonia, basada en la maximització de la cooperació i la minimització dels conflictes. Amb el rerefons de la Nova Ruta de la Seda i des de les terminals acadèmiques del Partit Comunista, això es contempla com un tipus ideal de sistema mundial que inclogui a tothom i que sigui de tots. Es tracta de construir una governança molt més inclusiva, que és la que inspira la política internacional de la Xina, per crear les condicions de possibilitat d'un nou NOEI alternatiu al programa de lumpendesenvolupment insostenible de l'ordre internacional neoliberal, hereu de l'ordre liberal que molts dels que lamenten el seu final prefereixen no recordar els efectes destructius que històricament va tenir sobre els països del Sud amb el concurs del règim internacional de l'ajuda/cooperació.

REFERÈNCIES

- 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, reimpressió 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 és Catedràtic d'Història i Institucions Econòmiques al Departament d'Economia de la Universitat de Cantàbria, on dirigeix el Grup de recerca en Desenvolupament Humà i Cooperació Internacional (Càtedra COIBA). Coordinador del Grup d'Investigació en Cooperació Sud-Sud i integracions regionals de la Xarxa Espanyola d'Estudis del Desenvolupament, és autor de nombrosos treballs sobre cooperació i desenvolupament des d'una perspectiva crítica. També col·labora amb diverses agències internacionals de desenvolupament, entre les quals destaquen Europeaid, GIZ, Fundació Friedrich Ebert i CEPAL. Ha estat professor visitant en nombroses universitats d'Espanya, Itàlia, Mèxic, El Salvador, Colòmbia, l'Equador i l'Argentina. Entre les seves properes publicacions destaca el capítol "Geopolítica y geoconomía de la Cooperación Sur-Sur: China en América Latina y el Caribe", que formarà part d'un llibre amb el mateix títol dins d'una sèrie d'estudis crítics sobre cooperació i desenvolupament.