

La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina

Gladys Lechini y Carla Morasso



Introducción

Los procesos de descolonización asiáticos y africanos dieron ímpetu a las relaciones Sur-Sur en la década del sesenta; y la *détente* y el aumento de los precios de las materias primas, en particular el petróleo, permitieron que en los setenta, la voz de los países en desarrollo se plasmara en las demandas por un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). No obstante, el recrudecimiento de la Guerra Fría, y posteriormente la expansión neoliberal, restringieron el accionar Sur-Sur.

De este modo, hubo que esperar a los comienzos del siglo XXI, cuando las nuevas grietas generadas en el sistema internacional -a causa de la emergencia de poderes medios, el crecimiento de los precios de las materias primas y la crisis económica, financiera y social de los países desarrollados- permitieran a los países en desarrollo retomar las banderas de la cooperación Sur-Sur.

En el caso de América Latina, las políticas implementadas por gobiernos de corte progresista y el crecimiento económico regional¹, la relativa ausencia de Estados Unidos² y los renovados vínculos con los BRICS, en particular con China³, contribuyeron para que los países latinoamericanos se convirtieran en activos artífices de la cooperación Sur-Sur.

Considerando especialmente el lugar de los países latinoamericanos y partiendo de una lectura política de la cooperación Sur-Sur, en los siguientes apartados nos ocuparemos de la re-emergencia de la Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI, junto al análisis de dos aspectos centrales de su implementación: los mecanismos de diálogo multilateral y la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

Reflexionar sobre estos puntos es un ejercicio necesario para comprender mejor un fenómeno multidimensional y complejo que ha devenido en un tema de agenda en América Latina durante la última década.

El “constructo” de la cooperación Sur-Sur en el sistema internacional

El concepto de cooperación Sur-Sur presenta aristas diversas, es multifacético y ha sido utilizado con múltiples contenidos. Dado que puede abordarse y objetivarse en variadas dimensiones podemos



pensarlo como un “constructo” en la disciplina de las Relaciones Internacionales en dos sentidos diferentes, pero complementarios. Desde la epistemología, un “constructo” es una construcción teórica ideal, en tanto desde la psicología, es una categoría descriptiva que organiza los datos y experiencias de cada realidad particular.

De este modo, es común encontrar en la bibliografía especializada usos divergentes del concepto, algunos orientados a la cooperación técnica horizontal, la cual refiere a la transferencia de recursos y capacidades entre países en desarrollo, y otros que dan cuenta de los vínculos multidimensionales entre estados periféricos.

Desde nuestra perspectiva, la cooperación Sur-Sur, cuyos orígenes remiten a la Conferencia de Bandung (1955) y al Movimiento de Países No Alienados, es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes entre los estados involucrados (Lechini, 2009) y posee una especificidad que la diferencia de las relaciones Sur-Sur y de la cooperación técnica horizontal, considerándose ésta última como una de sus dimensiones.

A diferencia de las Relaciones Sur-Sur, que se despliegan naturalmente entre los varios actores públicos y privados con base estatal o transnacional entre las diferentes regiones de América Latina, África y Asia, y pueden implicar interacciones conflictivas ante intereses divergentes, la cooperación Sur-Sur tiene lugar básicamente entre gobiernos con posturas convergentes relacionadas principalmente a objetivos de desarrollo y a constituir alianzas a los efectos de incidir en las cuestiones globales.

El componente político de la cooperación Sur-Sur se explicita cuando se plantean como sus principales objetivos la reforma del orden internacional a través de la creación de una solidaridad entre países en desarrollo, orientada a garantizar la auto-suficiencia nacional, y una apropiada integración a la economía mundial. “En definitiva, utilizando uno de los conceptos en boga en la cooperación, el objetivo último de la cooperación Sur-Sur sería la generación de mayores niveles de cohesión internacional” (Ayllón Pino, 2009).

Por otra parte, coincidimos con Sagasti y Prada (2011) cuando afirman que la cooperación Sur-Sur supera las motivaciones tradicionales de la cooperación al desarrollo Norte-Sur. Esto sucede, por una parte, porque en la cooperación Sur-Sur se considera junto a la ideología y la afinidad cultural otras cuestiones estratégicas, comerciales y solidarias. Por otra parte, porque además supone una motivación importante y particular: sumar autonomía para aumentar el poder de negociación de los países del Sur en los foros internacionales y en sus interacciones con los países centrales.

De este modo, la cooperación Sur-Sur expresa intereses compartidos y plurales donde los gobiernos del Sur procuran fortalecer la interdependencia económica, promover procesos de integración comercial y política, atender a cuestiones de orden global y estratégicas y promover la estabilidad en el sistema internacional. En las esferas de la acción, en tanto, se plasma principalmente en sus posturas en instituciones globales y regionales, en proyectos y programas para el desarrollo y en acuerdos de comercio e inversiones.

La cooperación Sur-Sur en los mecanismos de diálogo e integración

En la primera década del siglo XXI resurgió la idea y la práctica de la cooperación Sur-Sur a partir de un contexto internacional, regional y doméstico favorable, el cual, por algunas características hacía recordar el panorama de los setenta.

A nivel sistémico, se volvió a hablar del “*Global South*”⁴ como un actor relevante en un escenario internacional de polaridades menos definidas, con centros de poder económico financiero y político menos concentrados y más difusos (Nye, 1990)⁵, junto a la emergencia de otros Estados que se proyectaban como potencias, en tanto impulsoras de la economía y de la gobernanza global.

Los actores del “Sur setentista” fueron aquellos países de África, Asia y América Latina que luchaban por incidir en las reglas de juego del sistema internacional para mejorar su *status* periférico, el cual devino de su tardía inserción en la dinámica de la economía capitalista. Por ello, y en tanto países en vías de desarrollo, compartían situaciones de vulnerabilidad y desafíos, aunque no fueran un grupo homogéneo debido a sus diferencias socio-económicas y político-culturales, tanto entre sus contextos locales como en los ámbitos regionales.

En el siglo XXI, el *Global South*, refiere en general a esos mismos países, igualmente heterogéneos, ahora mucho más interconectados por una globalización desigual, y que, motivados políticamente, se vinculan en múltiples dimensiones para multiplicar e intensificar sus relaciones mutuas. Asimismo, ellos participan de un mundo más complejo y fragmentado, con centros y periferias repartidos en el globo, debido a un crecimiento desparejo que se está replicando aún en las propias sociedades de los países centrales.

Cabe sin embargo aclarar aquí, que en este mismo período se hicieron visibles los llamados emergentes (potencias en algunos



casos, mercados, en otros). Algunos surgieron desde el *Global South* (como India, Brasil, Sudáfrica) y otros no pertenecían estrictamente al Sur, como Rusia (ex superpotencia de la Guerra Fría) y China (que en tanto miembro del Consejo de Seguridad y nueva potencia económica genera dudas respecto a su comportamiento como Estado del Sur o potencia del centro). Estas diferenciaciones tienen lugar en momentos en los cuales, cuando se habla de Cooperación Sur-Sur, algunos incluyen irrestrictamente a estos dos últimos Estados, en tanto miembros de BRICS, como actores principales de esta cooperación. Para nosotros, los BRICS son emergentes, pero no todos hacen CSS.

En términos de los contextos regionales a los que hacíamos referencia, la mencionada relativa difusión y fragmentación del poder habilitó también la emergencia de potencias regionales que no siempre han asumido un rol de líder regional, aún cuando en la práctica lo utilicen como plataforma para actuar en las grandes ligas. Podemos citar a modo de ejemplo, Brasil y México en América Latina, Nigeria, Angola y Sudáfrica en África, India, Turquía e Indonesia en Asia. En un contexto de incremento de la multipolaridad, estos estados están llamados a jugar roles relevantes en su región y en las reuniones donde se discuten temas globales.

Desde la perspectiva doméstica, con orientaciones políticas diversas (neoliberales y neodesarrollistas) y con un crecimiento sostenido en tanto exportadores de materias primas -frente a la demanda de los desarrollados y de los "grandes emergentes" como China e India-, los estados del Sur se encontraron frente a mayores márgenes de maniobra regional y global.

Sin embargo, y combinando modelos domésticos con aspiraciones globales, en este nivel micro aún queda sin resolver la tensión entre las visiones statuquistas y las revisionistas, entre los que plantean un reequilibrio del sistema o su reestructuración.

Según Mohanty (2015), en el mundo de hoy compiten dos procesos: el proceso de reequilibrio global y el proceso de reestructuración global. Cuando economías como las de China, India y Brasil tomaron impulso con altas tasas de crecimiento económico, los organismos mundiales hablaron de la necesidad de "reequilibrar" la economía y la política globales. Ello significó la incorporación de los países con crecimiento acelerado dentro del orden económico y político internacional existente. A raíz de la crisis financiera de los subprime del 2008 en Estados Unidos y luego a nivel mundial, el G7 asumió una nueva forma con la inclusión de nuevos actores del Sur en la conformación del G-20, para tratar cuestiones globales, y en particular finanzas y comercio internacional. Esta perspectiva de

“reequilibrio global” mantiene el patrón actual de las relaciones de poder, con la inclusión de algunas grandes potencias adicionales en la mesa principal y algunas potencias nuevas que ocupan los puestos de las declinantes.

En tanto desde muchos espacios del Sur se continua planteando la “reestructuración” de la economía política mundial y la conformación de un mundo auto-gobernado, participativo, equitativo y descentralizado. Esta perspectiva apunta a democratizar las relaciones de poder en todos los niveles, local, nacional y mundial y a hacer realidad la transformación democrática en un marco de reciprocidad e interdependencia. No obstante, “las élites dominantes en India, China y la mayoría de los países emergentes comparten la ‘perspectiva de reequilibrio’ mientras que hay movimientos populares dentro de esos países, así como movimientos que actúan en las cumbres de ONGs mundiales y algunos sectores del Foro Social Mundial, que abogan por la ‘reestructuración’” (Mohanty, 2015).

También en esta línea, Houtard (2015) sostiene que cuando se observan sus políticas domésticas y sus objetivos, los emergentes, encarnados en los BRICS, tienen proyectos anti-hegemónicos, pero no anti-sistémicos:

“India con un proyecto netamente capitalista, Brasil y Sudáfrica, con soluciones apenas social-demócratas, aplicando el capitalismo como instrumento de crecimiento económico y redistribuyendo una parte del producto social a los pobres; Rusia, adoptando al interior medidas neoliberales y China aceptando la ley del mercado como fuente de desarrollo económico rápido, en principio controlado por un gobierno socialista, pero de hecho promoviendo el enriquecimiento de pocos y la ignorancia de las externalidades ambientales y sociales”.

La región latinoamericana participa de este panorama global pleno de contradicciones, donde los procesos de cambio son muchas veces funcionales a las élites que mantienen discursos revisionistas, en tanto les cuesta alejarse del camino del “plegamiento”, pues plantea costos y por tanto mantienen en la práctica posturas de *statu quo*.

El Sur y la región latinoamericana

A diferencia de los años setenta, donde la Asamblea General de Naciones Unidas se conformó en un espacio de expresión de las



coaliciones del Sur, como lo demuestran la aprobación de resoluciones como la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional⁶ y la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados⁷, en los años recientes la expresión de los intereses de los países del Sur se canalizó en foros más restringidos, ante un multilateralismo erosionado por problemas de eficacia y representatividad.

Por caso, encontramos la participación de Argentina, México y Brasil en el G20⁸ y la generación de alianzas por parte del poder medio emergente suramericano, Brasil, con pares asiáticos y africanos en IBSA (India, Brasil, Sudáfrica), BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), ASPA (América del Sur, Países árabes), y ASA (América del Sur, África), entre otras. Son estas dos primeras coaliciones las que, como en los setenta lo hizo la Organización de Estados Productores de Petróleo (OPEP), condensan expectativas de cambios en el orden mundial a favor de los países en desarrollo y proyectan las aspiraciones de los poderes emergentes de ascender en la jerarquía internacional e influir en las temáticas mundiales. De este modo, "ya no se piensa en la conformación de un gran grupo permanente que los reúna en su totalidad sino que las alianzas dependen del desarrollo del proceso de negociación y de los intereses en juego" (Giacaglia, 2012).

Para América Latina, en el marco de la cooperación Sur-Sur se abrió un camino para la construcción de un espacio común a pesar de las divergencias ideológicas y de las diferencias en los modelos de desarrollo planteados. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), conformada en 2008, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2010, son claras demostraciones de que los países de la región promueven instancias de decisión y acción en base a perspectivas propias que procuran autonomía. En este sentido, la cooperación Sur-Sur funcionó como un mecanismo para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática regional, la generación de valores relativos a la cooperación, la solidaridad y la igualdad y la adopción de posturas comunes en las agendas internacionales.

Asimismo, cabe señalar que la cooperación regional que cada país implementa está vinculada a sus opciones de política exterior, y por ende a las orientaciones de las políticas de los gobiernos a cargo. De este modo, vemos como desde los modelos neo-desarrollistas⁹ de Argentina y Brasil, los gobiernos apostaron por la consolidación política de integración en el MERCOSUR, estableciendo en el año 2005 el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y en el año 2008 el Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur (GANASUR) en el marco del Consejo del Mercado Común¹⁰. En tanto, México y Chile entablaron un Fondo Conjunto de Cooperación¹¹ e impulsaron la Alianza para el

Pacífico junto a Colombia y Perú en el año 2011, dando cuenta de sus similares posturas en lo que respecta a sus modelos de desarrollo, que privilegian la apertura económica y una proyección al mundo “con énfasis en la región Asia-Pacífico”, tal como indica uno de sus objetivos fundacionales¹².

Hasta el momento, los marcos institucionales creados en diferentes instancias y con variados actores reunidos en torno a temáticas específicas han facilitado la expresión de los intereses colectivos regionales y subregionales. Sin embargo, la heterogeneidad y diversidad de modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional en América Latina, pueden convertirse en un dilema a futuro para los esquemas de integración y cooperación.

Como ejemplo puede mostrarse a Brasil, uno de los más importantes actores de la cooperación Sur-Sur latinoamericana. Durante el presente siglo, el gobierno de Lula da Silva diseñó estrategias de inserción internacional correspondientes a una economía emergente, donde la cooperación Sur-Sur mostraba cuánto puede hacer un Estado intermedio para promover su propio desarrollo y el de sus contrapartes. La conformación de alianzas de geometría variable en el contexto latinoamericano, africano y en menor medida asiático, con eje en la India, le otorgaron un estatus especial en los escenarios globales. La implementación de una estrategia de cooperación técnica en áreas como la salud, la agricultura y la educación produjo, además, un proceso inédito de internacionalización de las políticas públicas, cuya continuidad deberá observarse con atención en los próximos años, en función de las realidades domésticas.

Las novedades de la cooperación Sur-Sur en el sistema de cooperación internacional al desarrollo

De los diversos planos en los cuales se plasma la cooperación Sur-Sur en la esfera de la acción, el sistema internacional de cooperación internacional para el desarrollo es el que ha reflejado cambios de forma más visible.

El rol dual de los países del Sur en tanto receptores como oferentes de cooperación internacional para el desarrollo ha generado nuevas instancias cooperativas y de articulación que se diferencian de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), en tanto respeta las diferentes visiones de desarrollo y se basa en la solidaridad entre los actores. Se considera a la cooperación como una actividad asociativa para alcanzar un objetivo compartido para el desarrollo, dejándose de



lado la concepción “asistencialista” que vincula a donante y receptor desde una lógica vertical.

Los países latinoamericanos han tenido un papel destacado en la evolución de la cooperación Sur-Sur al desarrollo, tal como se observa en el Informe de Bogotá “Hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas”. En el mencionado informe, y como fruto del Evento de Alto Nivel sobre Eficacia de la Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de capacidades del año 2010, se presentaron 110 casos de cooperación Sur-Sur, de los cuales más de la mitad habían sido ejecutados por actores latinoamericanos. Por su parte, los informes anuales que desde el 2008 emite la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) sobre la cooperación Sur-Sur latinoamericana, dan cuenta del importante incremento en cantidad de proyectos a lo largo de los años y de las temáticas abordadas, entre las que se destacan principalmente los fortalecimientos de las economías nacionales, seguidos por los proyectos sociales y luego los institucionales¹³.

La transfronterización y acotación de las acciones a nivel subregional, en particular de Argentina, Brasil y México que son los principales actores oferentes¹⁴, se enmarcan en una tendencia mundial, según la cual los cooperantes emergentes trabajan primeramente con sus vecinos y en iniciativas de cooperación técnica principalmente, siendo la cooperación financiera acotada¹⁵.

Por otra parte, cabe destacar que nuevamente en el plano de la cooperación técnica, la heterogeneidad es una característica que, si bien es valorada, puede introducir complicaciones políticas y operacionales en la ejecución de las acciones cooperativas Sur-Sur (Hirst, 2010). En este sentido, puede señalarse que las divergencias en torno a la Declaración de París (2005)¹⁶ han llevado a la fragmentación de la postura regional en la agenda de discusión sobre la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo. Mientras que Perú, Colombia¹⁷, Bolivia y Honduras adhirieron a la declaración y aceptaron el monitoreo y la evaluación de la aplicación de la misma, Argentina, México y Venezuela adhirieron sin monitoreo y Brasil y Chile no adhirieron.

Sobre este tema, coincidimos con Shoenrock cuando señala que algunos países latinoamericanos no han adherido completamente a la Declaración de París, pues consideran que es necesario ampliar su alcance al rol dual de cooperantes-receptores y extender la agenda de desarrollo con temas cercanos a la realidad del continente, es decir, que no sea un dogma que determine y condicione la cooperación (Shoenrock, 2009).

Además, debe tenerse en cuenta otro un punto fundamental, que es la transparencia de los datos sobre financiamiento y compromisos. Existen importantes diferencias de capacidades entre los países en desarrollo y los recursos destinados a la cooperación Sur-Sur al desarrollo varían según la prioridad que la misma tiene en las agendas de política externa y la situación económica del país. En este sentido, es una meta de largo plazo y de complejo abordaje que los estados abran sus cuentas nacionales para informar sobre los flujos de recursos que destinan a la cooperación con pares.

De este modo, el reto de la sistematización de los recursos económicos destinados a la financiación de la cooperación técnica Sur-Sur se suma a otros desafíos, tales como la necesidad de mayor coordinación interinstitucional, tanto intra como interestatal, la definición de indicadores de monitoreo y evaluación homogéneos a nivel regional y la armonización de las iniciativas.

Las transformaciones del sistema internacional que tienden hacia una profundización del multipolarismo, se reflejan en el ordenamiento de la cooperación internacional, cuyo sistema se encuentra en una etapa de reconfiguración, a partir del ingreso de actores que asumen roles duales. Estos actores emergentes, entre los cuales se destacan los latinoamericanos, presentan capacidades de innovación diferentes a los tradicionales oferentes y tienen la posibilidad de generar sinergias y cambios institucionales a nivel global.

Pareciera que es un momento propicio para delinear la cooperación internacional entre los países en desarrollo en base a valores e intereses propios, “descolonizando” los conceptos que la conforman y las metodologías que se aplican y partiendo de la base de la simetría entre los socios que fortalecen sus capacidades mutuamente y no de las asimetrías de recursos sobre las que se erigen las redes de cooperación Norte-Sur. Sin embargo, aún resta ver si poseen la voluntad y la capacidad de impulsar nuevas reglas que complementen o reemplacen a las surgidas en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hace más de medio siglo.

Lecciones y opciones en la segunda década del siglo XXI

La primera década de la vuelta de la cooperación Sur-Sur a un lugar de relevancia en la agenda global y sudamericana, ha dejado algunas lecciones a tener en cuenta, así como la segunda presenta opciones no tan alentadoras.



Entre las consecuencias positivas del incremento de los contactos y la frecuencia de las reuniones entre los actores del Sur, encontramos aspectos vinculados a las negociaciones en la arena comercial que dieron como fruto una mayor interacción y densidad del comercio intra-sur, que se produjo en paralelo al multilateralismo selectivo y a la promoción de la cooperación al desarrollo.

No obstante estos éxitos, resulta oportuno observar algunos vicios de la cooperación Sur-Sur, para no repetir errores del pasado que aconseja estar atentos a la evolución del sistema internacional, en función de las lecciones aprendidas de los fulgurantes años de la cooperación Sur-Sur en los setenta. En ese entonces, el sistema internacional parecía vivir un momento distinto tras el *shock* petrolero, con un mundo desarrollado en crisis, con países productores de materias primas que veían crecer sus ingresos por exportaciones y con discusiones sobre un nuevo orden económico internacional. Pero este escenario fue efímero y duró tanto cuanto las economías de los países centrales lograron superar la crisis y recomponerse.

Por tanto, es válido reconocer los aciertos de los inicios de la década, donde la cooperación Sur-Sur política plasmó sus valores e intereses en planos de acción concretos utilizando una amplia gama de instrumentos. Al igual que la cooperación Norte-Sur, se recurrió a variadas estrategias como la CTPD o a herramientas económico-comerciales, tales como los préstamos concesionales, las inversiones derivadas de fondos estatales, las condonaciones de deudas y los mecanismos y acuerdos de apoyo y liberalización comercial.

En efecto, la diplomacia económica-comercial es parte de un engranaje complejo que responde a las proyecciones geopolíticas de los estados, tanto del Norte como del Sur. Desde comienzos del siglo XXI, el crecimiento económico de los países en desarrollo, con los BRICS en la delantera, contribuyó a la extensión de una diplomacia económica-comercial que fortaleció los vínculos horizontales e impulsó las corrientes de comercio e inversiones entre los países en desarrollo.

Se estima que entre 2000 y 2005 los países en desarrollo generaron alrededor del 30% del crecimiento de la producción mundial, un incremento notable comparado con el 15% del período 1960-1973 o 19% del ciclo 1973-2001 (Lemaesquier, 2009). Esto sucedió en línea con la tendencia general en favor del comercio Sur-Sur. Entre 1980 y 2011, las economías en desarrollo elevaron su participación en las exportaciones mundiales del 34 al 47%, y su participación en las importaciones mundiales del 29 al 42% (Organización Mundial del Comercio, 2014). El dinámico comercio Sur-Sur tuvo lugar en el marco de un aumento notable de la cantidad de acuerdos

comerciales firmados entre estados y de la profundización de los ya existentes. Asimismo, las economías emergentes como Brasil e India, suscribieron convenios amplios de cooperación económica con países menos adelantados y con otros países en desarrollo para fortalecer sus perfiles productivos y fomentar la participación del sector privado (Centro de Comercio Internacional, 2010)¹⁸.

En cuanto a los bienes comerciados, cabe señalar que, si bien las manufacturas constituyeron durante la primera década del siglo XXI casi la mitad del comercio Sur-Sur, el sector de los productos básicos, con especial énfasis en los combustibles, ha sido un componente de creciente importancia en las corrientes comerciales (*ibídem*).

No obstante el incremento en la promoción de los intercambios de todo tipo, esta primera década del mejor momento de la cooperación Sur-Sur nos deja un llamado de atención respecto a algunas cuestiones vinculadas a la distancia entre el discurso y la práctica, las intenciones políticas y las propias limitaciones domésticas.

En muchas oportunidades se ha utilizado retóricamente el discurso de la cooperación Sur-Sur en ámbitos multilaterales y en visitas y encuentros bilaterales, como parte de una “puesta en escena”, pero con baja intencionalidad. Las propias realidades domésticas y los múltiples y variados intereses nacionales y locales no siempre marcharon en la misma dirección de las cuestiones compartidas *-commonalities-* expresadas en los discursos oficiales. Por otra parte, éstos pueden cambiar al son de los vaivenes en los colores políticos de los gobiernos de turno, demostrando que no son políticas de Estado.

En situaciones frente a las cuales existen importantes deudas sociales al interior de los países latinoamericanos, donde todavía hay amplios sectores de población marginal con demandas legítimas insatisfechas, es una cuestión compleja para los gobiernos justificar los fondos que se dedican a la cooperación internacional al desarrollo, aún cuando la misma se ejecuta en un contexto de solidaridad Sur-Sur y en función de los intereses nacionales.

Por otra parte, al implementarse la Cooperación Sur-Sur técnica (CTSS), las acciones externas desbordan los espacios tradicionales coto de la política exterior, como fue el caso de Brasil, como el ejemplo más emblemático. Como la política externa brasileña se expandió por fuera de Itamaraty, ahora también debe responder a los variados intereses nacionales en juego, siendo que se han incrementado los actores nacionales y subnacionales públicos y privados. Éstos pugnan por imponer sus posiciones y muchas veces actúan de forma individual e inconsulta, provocando dispersión de iniciativas



y de acciones. En la implementación de la cooperación técnica, que es una cooperación multinivel y multiactor generalmente hay poca sincronización entre los agentes involucrados, entre ellos la ABC (Agencia Brasileña de Cooperación) y las otras agencias cooperantes, afectando su eficacia y sustentabilidad.

Asimismo, es también importante estar alertas sobre la implementación de la cooperación Sur-Sur por parte de las potencias emergentes, dado que en su pretendido ascenso en la jerarquía mundial pueden prometer defender los intereses de los miembros de su región en pos de un sistema más justo y equitativo, en tanto hacen “*bandwagoning*” para sentarse a negociar con los países del Norte en los términos por estos propuestos.

En tanto, de cara al futuro y promediando la segunda década, se observan algunas alertas preocupantes para la cooperación entre los estados del Sur debido a las dificultades internacionales y domésticas.

En efecto, hay señales que indican que en el escenario de esta segunda década algunas tendencias que parecían haber llegado para quedarse se están revirtiendo. La economía norteamericana muestra signos de recuperación y algunos países emergentes parecen haber caído en un proceso de inmovilismo y dificultades económicas, como lo muestran los casos de Brasil y Argentina en América Latina, o Sudáfrica en el continente africano. En este sentido, las altas tasas de crecimiento de los países en desarrollo podrían ser excepcionales, debido a la demanda de las economías avanzadas y de algunas economías emergentes de las *commodities* por ellos producidas.

Al respecto, Gonçalves (2015) alerta sobre los indicios y señales que se observan en la segunda década para los emergentes, tomando como ejemplos a Brasil, Sudáfrica y Angola, al sostener que el escenario internacional favorable de la primera década se está alterando, con perspectivas sombrías para las economías del Sur. Argumenta que estos países no han logrado superar la dependencia económica de las grandes fuerzas económico-financieras mundiales ni sostener el crecimiento del poder de compra interno sin los apoyos masivos gubernamentales, lo cual implica ausencia de autonomía para las clases sociales históricamente desfavorecidas. El autor avanza aún más en su diagnóstico al sostener que al analizar en 2015 los “niveles de crisis” de los países del Sur y sus respuestas, podría pensarse en una nueva reconfiguración de fuerzas donde existan emergentes perdedores reemplazados por el ascenso de nuevos jugadores. Considera que estas categorizaciones son pasajeras porque reflejan realidades que no son estáticas, aunque a muchos les cueste separar el marketing político de la economía real.

Por otra parte, la ralentización del crecimiento de China y de la India (aunque aún tiene más margen para crecer) -locomotoras del impulso en el Sur e importantes consumidoras de sus materias primas- genera más dudas que certezas sobre los cambios futuros, bajo la amenaza de una “reprimarización” de las economías del Sur o de una “reproletarización” de las nuevas clases medias emergentes.

Uno de los efectos de los problemas económicos sobre los vínculos Sur-Sur es la tendencia a la retracción, a una disminución del internacionalismo. La asistencia a las reuniones internacionales disminuye y las declaraciones quedan en el plano discursivo por falta de recursos para poner en práctica las decisiones o financiar la cooperación, a pesar de que persiste la necesidad de los países en desarrollo de coordinarse entre sí y cooperar porque todavía dependen de los grandes centros económicos y tienen aún intereses comunes a defender y promover.

Por ello, y promediando el 2015, frente a un descenso de más del 50% del precio del barril de petróleo y de casi todas las materias primas exportadas por los países del Sur, cabe preguntarnos qué gobiernos del Sur estarán en condiciones de continuar sosteniendo los esquemas de cooperación Sur-Sur en la segunda década del siglo XXI.

A modo de cierre

En el nuevo siglo, el “ascenso del resto” (Amsden, 2001) ha traído nuevamente la cuestión de la desigualdad de la distribución del poder y de los recursos entre el Norte y el Sur, y ha puesto en escena la eventual generación de un nuevo multipolarismo. Este posible nuevo orden no implicará una caída estrepitosa del poder de Estados Unidos, sino más bien un lento descenso que compartirá con el ascenso chino en un liderazgo bifronte, o en una interdependencia extrema de los dos países a nivel económico (Chimerica)¹⁹. IBSA y BRICS son coaliciones donde los emergentes mundiales coordinan políticas para promover sus intereses individuales y los compartidos con el mundo en desarrollo. UNASUR y la CELAC son mecanismos de diálogo y cooperación con propio tild latinoamericano.

En cada uno de los espacios Sur-Sur se ha venido desarrollando una retórica solidaria amplia con un alto impacto simbólico que con el paso del tiempo han generado una masa crítica relevante para la promoción de los vínculos Sur-Sur. Las declaraciones finales de los encuentros plantean posiciones revisionistas respecto al presente orden internacional, convirtiéndose estos foros en canalizadores de ideas que no tendrían eco en otros espacios, tales como la protección



de los recursos naturales y energéticos, el comercio desigual e injusto, las intervenciones externas, la revisión de la dependencia, por mencionar sólo algunas.

En este período más que en ningún otro se construyó la cooperación Sur-Sur con un capital simbólico que incide en el comportamiento de los estados en una combinación ideacional y material. Estas iniciativas se gestaron desde los gobiernos como una cooperación esencialmente política, de solidaridad y búsqueda de consenso en los ámbitos multilaterales, entre estados que pretenden mejorar su inserción internacional y modificar las reglas de juego que les son desventajosas. Esto permitió una agenda más diversificada y resignificada.

Asimismo, la complejidad de la política mundial contemporánea no puede ser capturada por una única aproximación teórica (Walt, 1998) y desde el Sur nos encontramos con la obligación de reflexionar sobre nuevos conceptos endógenos que, tal como plantea Amado Cerro (2008), se deben complementar y ampliar las construcciones teóricas provenientes de las escuelas del Norte con conceptos nacionales y regionales que posean capacidad explicativa y valorativa basadas en las propias experiencias e intereses.

Como en toda transición, las categorías clásicas se confunden, se diluyen, y lo viejo y lo nuevo se entremezcla con contradicciones y superposiciones. Por ello, para comprender la cooperación Sur-Sur más acabadamente debemos quitar de nuestras miradas el filtro de eurocentrismo que aún mantienen, y generar nuestras propias aproximaciones teóricas descolonizadas, desde donde repensar las vinculaciones entre los países en desarrollo, brindando reconocimiento y valorización del "otro". Necesitamos seguir trabajando en conceptos y enfoques contruidos desde una perspectiva Sur, donde nos observamos como pares y sin las anteojeras que nos representan como estereotipos creados en el imaginario del Norte y que son reiterados en las simplificaciones transmitidas a través de los medios de comunicación, diluyendo las complejidades y heterogeneidades de nuestras realidades.

No obstante, debemos estar alertas pues no están muy claros los límites que la propia dinámica sistémica y las cuestiones domésticas estructurales le imponen y le impondrán a los países del Sur en el futuro inmediato. También vale preguntarse si la primera década del siglo XXI fue sólo una década de oro, un *impasse*, o si fue el principio de un mundo diferente que se manifiesta en espasmos cada vez mayores que anuncian un cambio, lento, complejo, donde los que determinan las reglas del juego no van a abandonar el barco tan fácilmente.

Para muchos, la cooperación Sur-Sur es una diplomacia de prestigio imposible de sostener a lo largo del tiempo y que se mueve en una línea delgada que implica elegir entre la solidaridad y los intereses, entre mantenerse como potencia media o jugar en las grandes ligas, asumiendo los costos de lidiar con el poder. En las acciones Sur-Sur generalmente se produce la tensión entre los discursos solidarios y las acciones concretas que replican intereses puntuales, donde la solidaridad se diluye frente al pragmatismo. Creemos que las respuestas están en el éxito de cada modelo particular implementado que sólo la práctica futura podrá esclarecer.

Podrían seguir mencionándose aquí muchos otros obstáculos a la implementación de una estrategia Sur-Sur en los foros multilaterales y bilaterales, ligadas a situaciones domésticas en nuestros países, a la persistencia de fuertes vinculaciones verticales con los tradicionales centros de poder, a las diferentes idiosincrasias a la hora de negociar coaliciones, mantener una relación comercial o acordar una inversión.

A sesenta años del trueno de Bandung, del despertar del mundo en desarrollo, hay que reconocer que los esfuerzos realizados fueron muchos, aprovechando los márgenes sistémicos. Es de esperar que en ese contexto internacional en transformaciones pueda fructificar una cooperación Sur-Sur que, otorgándole mayor poder de negociación a los estados de la región latinoamericana, pueda mejorar su inserción internacional y posibilitar el derrame en beneficio de sus pueblos.

Notas

1. Entre los años 2003 y 2012, la región registró una expansión económica a tasas promedio anuales del 4% junto a avances en materia de reducción de la pobreza, a pesar de la contracción mundial fruto de la crisis financiera internacional de 2008. OECD/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Development Bank of Latin America (2013) "Perspectivas económicas de América Latina 2014. Logística y Competitividad para el desarrollo".
2. Excepto en cuestiones de narco-terrorismo, se incrementó la marginalidad y la falta de significación de los países latinoamericanos para Estados Unidos. Las intervenciones en Irak y Afganistán, el ascenso de China en la escena mundial y las consecuencias de la crisis financiera de 2008 ocuparon los lugares centrales de la política exterior estadounidense.
3. Los vínculos comerciales y de inversión entre China y América Latina se expandieron a lo largo del siglo XXI, convirtiéndose China en el socio comercial más dinámico de la región. Ver Kuwayama,



Mikio y Rosales V., Osvald (2012) *China y América Latina y el Caribe Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Santiago de Chile: CEPAL; Slipak, Ariel (2014) "América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»?", en *Nueva Sociedad*, N° 250, marzo-abril, Buenos Aires.

4. Este concepto que refiere a los "países del sur", periféricos, tiene sus orígenes en los noventa. En un contexto de Guerra Fría se los conocía como Tercer Mundo, para diferenciarlo de Occidente (para la órbita de EEUU) y del Este (para el mundo soviético)
5. De acuerdo con Joseph Nye, la difusión del poder es posible observarla en cinco dimensiones: la interdependencia económica, la presencia de actores transnacionales, el nacionalismo en estados débiles, la extensión de la tecnología y los cambios en las cuestiones políticas.
6. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sexto período extraordinario de sesiones Mayo de 1974. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/130_1.pdf
7. Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de la ONU, 12 de diciembre de 1974. Disponible en: <http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/148.pdf>
8. En la reunión del G20 en Brisbane en noviembre de 2014 fue una nueva instancia de reconocimiento por parte de las tradicionales potencias occidentales de la importancia de los países en desarrollo en la configuración del orden internacional actual. De acuerdo con el Grupo de trabajo sobre Desarrollo del G20, "es crítico el rol de los países en desarrollo para alcanzar los objetivos de resiliencia de la economía global y la creación de empleo". G20 Leaders' Communiqué, Brisbane Summit, 15-16 November 2014. Disponible en: https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/brisbane_g20_leaders_summit_communique.pdf
9. Este modelo plantea al Estado como coordinador de las esferas pública y privada con el propósito de incrementar la renta nacional y el bienestar social. Aranibar, Antonio y Rodríguez, Benjamín (2013) "Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?", en Aranibar, A. y Rodríguez, B. (coord.). *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
10. Para mayor información sobre estos mecanismos se recomienda la lectura de Oddone y Perrotta (2014) y Álvarez (2014).
11. En el año 2006 ambos se firmó un Acuerdo de Asociación Estratégica para crear el fondo, el cual se formalizó dos años después. Posee un presupuesto anual de dos millones de dólares aportados en montos iguales por los participantes y entre 2007 y 2013 financió 52 proyectos. Más información disponible en: <http://amexcid.gob.mx>
12. Para mayor información ver: alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/

13. Entre 2008 y 2014 se editaron cinco informes, los cuales están disponibles en el sitio web de la SEGIB: <http://www.segib.org/>. Estos informes representan un serio esfuerzo por sistematizar la información y elaborar indicadores que para el uso de información estadística.
14. En la última edición del informe de la SEGIB, se destaca que estos tres países brindaron el 90% de la cooperación en la región. Secretaría General Iberoamericana (2014), *Informe de la Cooperación Sur - Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid: SEGIB.
15. Organización de Naciones Unidas (2011) "La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas", Dependencia Común de Inspección, Ginebra.
16. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda condensa las posturas de los países desarrollados en torno a las modificaciones necesarias en el sistema de cooperación internacional al desarrollo tras el denominado periodo de "fatiga de la ayuda". La misma estableció cinco principios en base a los cuales debe erigirse la cooperación internacional: 1. apropiación de los resultados por parte del receptor, 2. responsabilidad y transparencia mutua en el control de la ejecución y resultados, 3. armonización entre los donantes, 4. alineación entre las prioridades del donante y el receptor, y 5. gestión por resultados como procedimiento para la ejecución de proyectos.
17. En el caso de Colombia, cabe subrayar que co-preside con Indonesia el Grupo de Tarea de Cooperación Sur-Sur de la OCDE, constituido en 2009 y que ha participado activamente en las instancias de evaluación de la Declaración de París.
18. La firma de acuerdos de comercio es relevante si se considera que, en promedio, los aranceles entre los países en desarrollo son aún más elevados que los que imponen los países desarrollados a las exportaciones del Sur en Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2008) "Surgimiento de un nuevo Sur y ascenso del comercio Sur-Sur como instrumento de integración regional e interregional para el desarrollo", Nota de la secretaría de la UNCTAD, febrero, Accra.
19. Entrevista calificada a Eduardo Viola, Rosario, 8 de junio de 2015.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, María Victoria (2014). "La Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR. Luces y sombras del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)", en Lechini Gladys (comp.), *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Rosario: UNR Editora.
- Amsden, Alice (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.



- Cervo, Amado Luiz (2008). "Conceitos em Relações internacionais", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, N° 51(2). Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Gayá, Romina y Michalczewsky, Kathia (2014). "El comercio intrarregional sudamericano: patrón exportador y flujos intraindustriales", Nota Técnica IDB-TN-583, Banco Interamericano de Desarrollo Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), mayo.
- Grevi, Giovanni (2010). "El Mundo Interpolar", en *Foreign Policy en Español*, Madrid, abril-mayo.
- Hirst, Mónica (2010). "América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas", en Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (coord.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: Catarata.
- Houtard, Francois (2015). "De Bandung a los BRICS. Proyectos anti-hegemónicos pero no anti-sistémicos", en *América Latina en Movimiento, 60 años después. Vigencia del espíritu de Bandung*, ALAI, N° 504, año 39, mayo. Disponible en: <http://www.alainet.org/sites/default/files/alai504w.pdf>
- Kuwayama, Mikio y Rosales V., Osvald (2012). *China y América Latina y el Caribe Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lechini, Gladys (2009). "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?", en *Relaciones Internacionales*, N° 11. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Lechini, Gladys (2013). "Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur", en *Escenarios XXI*, Año III. No 16, abril-mayo 2013. México.
- Malacalza, Bernabé (2014). "Escavar más allá de la "corteza". Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como "semillas" de las políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina", en Lechini Gladys (comp.) *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Rosario: UNR Editora.
- Mohanty, Manoranjan (2015). "El espíritu de Bandung y el nuevo régimen de India", en *América Latina en Movimiento, 60 años después. Vigencia del espíritu de Bandung*, ALAI, N° 504, año 39, mayo. Disponible en: <http://www.alainet.org/sites/default/files/alai504w.pdf>
- Nye, Joseph (1990). "Soft Power", en *Foreign Policy*, N° 80, Autumn.
- Oddone, Nahuel y Perrotta, Daniela (2014) "Cooperación Sur-Sur en el Mercosur: piano piano si va lontano", en Citlali Ayala y Jesús Rivera (eds.) *De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana*. México DF: Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) e Instituto Mora.
- Secretaría General Iberoamericana (2014). *Informe de la Cooperación Sur - Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Madrid: SEGIB.

- Shoenrock, Philippe (2009). "La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe 2009", en Fernández Andrade, Rubén y Balbis, Jorge (eds.) *Mito y realidad de la ayuda externa, América Latina 2009. Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo*, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo. México: Impretei.
- Slipak, Ariel (2014). "América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing?»", en *Nueva Sociedad*, N° 250, marzo-abril. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Sotillo, José Ángel (2010) "Prólogo. La cooperación Sur-Sur y su irrupción en un mundo en transformación", en Ayllón, Bruno y Surasky, Javier, *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: Catarata.
- Zakaria, Fareed (2008). *O mundo pós-americano*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Organización de Naciones Unidas (2011). "La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas". Dependencia Común de Inspección, Ginebra.
- OECD/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/ Development Bank of Latin America (2013). *Perspectivas económicas de América Latina 2014. Logística y Competitividad para el desarrollo*. París: OECD Publishing.
- Walt, Stephen (1998). "International Relations. One world, many theories", en *Foreign Policy*, N° 110, *Special Edition: Frontiers of Knowledge*, spring.

