

La cooperación Sur-Sur. Argentina y Brasil: dos interpretaciones diferentes

María Gisela Pereyra Doval

Doutoranda do Conselho Nacional de Investigações
Científicas y Técnicas/Argentina. Professora da Faculdade de Ciência
Política y Relaciones Internacionales/Unviersidad Nacional de Rosario.

Actualmente, la cooperación Sur-Sur se torna un tema central en la agenda de los países en desarrollo. A través de ella se busca la interacción entre nuestros países con vistas a subsanar, con recursos propios, muchos problemas comunes, en contraposición a la cooperación clásica (Norte-Sur) que nos ha traído más dolores de cabezas que soluciones. Si bien los ejemplos de cooperación Sur-Sur a nivel internacional no siempre han arrojado los mejores resultados, como veremos en éste artículo, cuando fue instrumentalizada de manera sistemática y continua, este tipo de cooperación ha demostrado ser un mecanismo útil para reducir la vulnerabilidad de nuestros países frente a los factores internacionales adversos.

A fin de evitar que la historia se repita, los países en desarrollo están viendo la necesidad de construir alianzas más poderosas y compartir las habilidades necesarias para participar y negociar de manera más efectiva en los procesos multilaterales para que sus propios intereses no sigan relegándose. Como plan-

tea Yiping Zhou (2002), la cooperación Sur-Sur ya no es simplemente una opción, ahora es un imperativo, si de verdad se pretende que el Sur sobreviva a las turbulencias de la globalización.

Por esto, debido a la importancia que este tema reviste no sólo para los gobiernos, sino también para las sociedades nuestros países, en este trabajo nos proponemos echar un poco de luz sobre la temática. De esta forma, veremos qué es el Sur, las distintas interpretaciones o modos/modelos de cooperación Sur-Sur, y finalmente, las características que adopta en Argentina y Brasil.

El imaginario social del Sur

Tanto económica como geográficamente, el hemisferio Norte en realidad incluye a muchos países *sub-desarrollados*, y en el hemisferio Sur, forzosamente, hay que contar a algunos países *desarrollados*. Por lo tanto, la línea del ecuador que separa territorialmente el Norte del Sur no es el límite real entre los dos hemisferios (Borja 2002).

A pesar de sus imprecisiones, la clasificación que separa al Norte del Sur ha tomado fuerza por el eclipse de otras: la que agrupaba a los países del Primero, Segundo y Tercer Mundo (agrupada en cuanto al eje Este-Oeste) y también de la teoría de los tres mundos,¹ ambas planteadas en función de su desarrollo económico. Sin embargo, la distinción

1. La primera agrupaba a los países capitalistas (Primer Mundo), los países socialistas (Segundo), y los países en desarrollo (Tercer Mundo), la segunda teoría plantea que Estados Unidos y la Unión Soviética son el Primer Mundo, los países industrializados de Europa Occidental, Japón, Australia y Canadá son el Segundo Mundo, y los países en desarrollo el Tercer Mundo. Como se observa en las dos el Tercer Mundo es el mismo.

entre las dos esferas no es sólo económica. La expansión a escala planetaria de una sola civilización en la que se conjugaban la misión cristiana y la búsqueda capitalista de mercados y de materias primas, conjuntamente con la hegemonización de un único tipo de conocimiento,² son procesos que se produjeron en todos los países del llamado Sur. La misión religiosa y el desprecio por todo lo que, desde una concepción eurocéntrica del progreso, sólo se puede considerar inferior y destinado a desaparecer, se ha conjugado para disminuir e incluso borrar la heterogeneidad cultural de los países del Sur a favor de una creciente homogeneidad universal.

No estamos ante una desigualdad pasajera de carácter técnico-económico, sino que se trata de una división mucho más profunda cuyo análisis debe incluir las esferas de lo político, lo militar, el conocimiento, etc. Es la división que durante el siglo XIX, y posteriormente, se nombraba en los términos de la dualidad civilización/barbarie, desarrollo/subdesarrollo, dominación/dependencia, metrópolis/periferia, entre otros.

Los países del Norte, que tienen como eje a los siete de mayor desarrollo industrial –congregados en el G-7–, se resisten a todo cambio que pueda poner en riesgo su hegemonía; actúan en un frente común a pesar de sus discrepancias internas. Los del Sur tienen mucha menos homogeneidad, y su unidad se ve resquebrajada con frecuencia; son países muy disímiles entre

sí en dimensión territorial, población, recursos naturales, grados de desarrollo económico, cultura y regímenes políticos, aunque todos comparten la marginación de los beneficios de la prosperidad y del progreso (Borja, 2002).

A pesar de esta heterogeneidad, puede hablarse de un *imaginario social del Sur*. Según Taylor (2004), un imaginario social no es un conjunto de ideas; es más bien lo que hace posible las prácticas de una sociedad, al darles un sentido. Es el modo en que un grupo de personas imaginan su existencia social, el tipo de relaciones que mantienen unas con otras, el tipo de cosas que ocurren entre ellas, las expectativas que se cumplen habitualmente y las imágenes e ideas normativas más profundas que subyacen a estas expectativas. A su vez, en esta concepción colectiva que hace posibles las prácticas comunes subyace un sentimiento ampliamente compar-tido de legitimidad.

Taylor (2004) plantea que nuestra idea de lo que estamos haciendo (sin la cual no estaríamos realizando este acto) cobra sentido en el marco de una comprensión más amplia de la situación: cuál es la relación que mantenemos entre nosotros –en este caso los países del Sur–, así como con el poder. Esto abre, a su vez, perspectivas más amplias respecto al lugar que ocupamos en el espacio y en el tiempo: nuestra relación con otros pueblos y naciones, y también nuestra relación con la historia, el relato de cómo hemos llegado a ser lo que somos, etc.

Por todo esto, y a pesar de la heterogeneidad mencionada anteriormente, también existen patrones históricos y actuales comunes entre los países del Sur, lo que permite hablar de un imaginario social del Sur. En primer lugar, la situación del Sur no es una de retraso en términos de algún parámetro objetivo o con respecto al nivel de la situación del Norte, sino que el carácter socio-cultural del Sur responde en un alto grado a la presión ejercida por el Norte. Sumado a esto, el estado de cosas logrado por el Norte se debe en buena medida a su explotación del Sur.

Con el fin de la Guerra Fría ha quedado en evidencia la confrontación entre un pequeño grupo de países desarrollados, prósperos y dominantes, y el amplio sector periférico del planeta compuesto por los países atrasados y dependientes de África, Asia y América Latina, en los que viven el 75% de la población mundial. Sin embargo, y puesto que detrás de un imaginario social existe la idea de un orden moral –a través de la cual se concibe la vida, y que puede, o no, estar ligada al statu quo–, tenemos que retrotraernos a los años de la Guerra Fría para encontrar la primera expresión internacional por parte de los países del Sur de su imaginario.

Básicamente, nos referimos a la Conferencia de Bandung de 1955, y la posterior conformación del Movimiento de Países No Alineados (Noal) en 1961, en donde los países del Sur, a pesar de su heterogeneidad, supieron alinearse en una tercera posición conjugando sus elementos en

2. Al respecto véase Lechini (2009).

común para intentar modificar el orden moral preexistente. Basado en los Principios de Coexistencia Pacífica de Bandung -preservar las independencias nacionales frente a las dos superpotencias, no pertenecer a ningún bloque militar, rechazar el establecimiento de bases militares extranjeras, defender el derecho de los pueblos a la autodeterminación y la independencia y luchar por un desarme completo y general, entre otros-, los objetivos políticos del Noal en la década del sesenta fueron cumplidos, pudiendo, en esta instancia, actuar en consecuencia de su imaginario social, al punto de poder modificar el orden moral existente vigente desde el siglo anterior; nos estamos refiriendo a la descolonización de un importante grupo de estados afroasiáticos. El Noal ha contribuido de forma innegable al triunfo de la lucha por la independencia nacional y la descolonización, lo que le permitió mantener un importante prestigio diplomático. Sin embargo, hay que reconocer que, según el imaginario del Sur, deja mucho que desear en cuanto al tema de los derechos humanos y la democracia, no en vano gran parte de sus miembros han sido dictaduras que conculcaban esos principios.

El caso del objetivo económico (década del setenta) es distinto. A pesar de la presión de éstos y del G-77 en el seno de la Unctad, producto de las cuales surgió la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974, la

situación poco ha cambiado, y la brecha entre países ricos y pobres se amplía aún más.

Cabe agregar que no sólo en el NOAL pueden observarse demandas e ideas del imaginario social del Sur. Existen otros grupos de países que también lo representan, como la Cepal, el G-77, distintos organismos y grupos de presión tanto gubernamentales como no gubernamentales -G-20, Nam-11, los movimientos antiglobalización, entre otros-.

Asimismo, no se puede dejar de mencionar aquellos movimientos sociales representantes de distintas porciones de la sociedad civil o aquellos que los engloban como los Foros Sociales. Este movimiento promueve la construcción y consolidación de un nuevo modelo de globalización como mecanismo de resistencia a los impactos económicos, culturales y políticos que, en este tiempo, se han visto profundizados por dicho proceso. El movimiento social internacional, que empieza a tomar fuerza para finales de la década del noventa, es la principal expresión de resistencia al modelo dominante de gestión de desigualdades (Adelantado, Noguera y Rambla, 2000) resultante de la confluencia de los procesos de evolución del estado de bienestar y de la globalización contemporánea. Hay también que tener en cuenta que son movimientos reivindicatorios de diferentes demandas que provienen de diversos orígenes y realidades nacionales. Grupos de todas partes del planeta, que defienden la ecología, la identidad de los pueblos, la

no violencia contra la mujer, la no discriminación de las minorías raciales, el derecho a los recursos naturales y a las condiciones mínimas de salubridad, el derecho a trabajar y al trabajo en condiciones de justicia, el derecho a la tierra, la lucha por la erradicación de la pobreza y de enfermedades como el VIH Sida, la lucha en contra de la militarización y la guerra, entre miles de otras problemáticas que representan las condiciones de vida de los pueblos de múltiples países asiáticos, africanos y latinoamericanos. A pesar de la diversidad de las demandas, podemos establecer, una serie de temas comunes a la mayoría de los reclamos que se encuentran presentes en los encuentros. Todos estos foros se manifiestan en contra de la mundialización del neoliberalismo y del libre comercio manipulado por los centros de poder, a través de los organismos internacionales financieros y comerciales. Como podemos observar las demandas por parte de los países del Sur son amplias y variadas. Sin embargo, existe una idea clara del imaginario social del Sur basado en las mismas.

Cooperación Sur-Sur. Distintas formas de interpretación

Con respecto a la definición, o alcances de la cooperación Sur-Sur existen básicamente dos grandes interpretaciones. La primera es más abarcativa, o tiene un alcance más general; la segunda es más acotada y se considera más técnica.

Lechini (2009) considera a la cooperación Sur-Sur como una “*cooperación esencialmente política*

que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto. Se basa en el supuesto que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur afrontar sus problemas comunes, a través del reforzamiento de su capacidad de negociación con el Norte y de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional” (idem, 99-100). Es decir, se ve a la cooperación Sur-Sur básicamente como a una respuesta de la confrontación Norte-Sur. Mediante la cooperación, los países del Sur sumarían fuerzas y estarían más capacitados para responder a las trabas impuestas por los países del Norte.

La segunda interpretación de la cooperación Sur-Sur es mucho más acotada, es de resultados inmediatos, y se basa en dos dimensiones: la dimensión técnica y la económica. Según el Informe Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur (2008, 16), la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) “se refiere a todo aquel proceso por el cual dos países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y *know how* tecnológico”. Al mismo tiempo, la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD) “se refiere fundamentalmente a la cooperación que se establece en los ámbitos del comercio y las finanzas”.

Como podemos observar, la primera interpretación de la cooperación Sur-Sur abarca a la segunda

interpretación. De hecho en Lechini (2009) específicamente se mencionan la CTPD y la CEPD. Es decir, algunos autores encierran a la cooperación Sur-Sur netamente como de intercambios mutuos en lo referido a lo económico o tecnológico, mientras que otros la consideran un proceso mucho más amplio que tiene que ver con la sumatoria de fuerzas para lograr resultados –quizás a plazos más largos- en todas las esferas estatales.

Argentina y Brasil

Brasil y Argentina son dos países considerados del Sur. A pesar de ser bastante homogéneos en cuanto a diversos aspectos, algunas diferencias entre ellos de acuerdo con los avatares internacionales y sus respuestas ante los mismos hacen que Brasil se destaque internacionalmente de una forma que Argentina sólo podría desear hacerlo. Excede a este trabajo analizar los motivos por los cuales esto es así, sin embargo, valga resaltar la discontinuidad de la política exterior argentina en contraste con la coherencia y continuidad de la brasileña. Este escenario no tiene una única justificación, podría derivarse tanto de la diplomacia presidencialista de Argentina versus la univocidad y la autonomía decisoria de Itamaraty, como de la continuidad de la tradición política proveniente del Imperio versus la ruptura absoluta con el orden político colonial, como así también de la lectura más realista que realizó el *Barão do Rio Branco* en cuanto al giro norteamericano de Brasil y que contrasta con la afiliación Argentina a Gran Bretaña hasta el

fin de la Segunda Guerra Mundial, sin que ninguna de estas causas sean excluyentes o exhaustivas con respecto a encontrar razones. Por otra parte, la dependencia irrestricta del centro de referencia, en el caso argentino, contrasta notablemente con la opción norteamericana, en el caso brasileño. En el primero es notable el alineamiento a-valorativo y poco instrumental –tanto con Gran Bretaña como con Estados Unidos-, lo que llevó a la Argentina a una obediencia y fidelidad sin cuestionamientos que no pocas veces la perjudicó más que ayudarla. En el segundo caso, el alineamiento fue una opción entre varias y la decisión de seguir al centro fue tomada con arreglo más a intereses nacionales que a valores poco beneficiosos para el país. Estos pocos motivos podrían explicar porqué mientras Brasil buscó –y consiguió- alianzas con otros países del Sur, Argentina quedó varios años estancada con arreglos más convenientes al centro de referencia del país que a la propia Argentina.

También podrían explicar el cambio en la percepción de paradigmas en cuanto al multilateralismo y la cooperación Sur-Sur. Según Biato (2007, 17), históricamente, Argentina y Brasil, como el resto de América Latina, entendió el multilateralismo con otros países del Sur en un sentido defensivo, como una forma de evitar la injerencia de los países desarrollados y conservar cierta autonomía. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría –y, en algunos casos, anteriormente- Brasil incluyó iniciativas propias de inserción interna-



cional que podrían calificarse de ofensivas, en el sentido de actuar independientemente en lugar de reaccionar ante las acciones de terceros países. De esta forma, el nuevo paradigma conlleva iniciativas orientadas a mejorar la gobernabilidad global, desde las coaliciones con países como Sudáfrica, China e India, hasta los esfuerzos por reformar el Consejo de Seguridad de la ONU, o lograr que las naciones industriales eliminen los subsidios agrícolas en la OMC. Lamentablemente, Argentina sigue actuando en consecuencia de las acciones de terceros estados (incluido Brasil), el país sigue hoy un derrotero en política externa que la muestra sorprendida por los acontecimientos y reacciona lenta y a destiempo para la defensa de los intereses nacionales (Pereyra Mele, 2008).

Reflexiones Finales

Los países subdesarrollados en general, y América Latina, en particular, se han caracterizado tradicionalmente por su marginalización en la escena internacional. Primero bajo la colonización y, desde las independencias, bajo la creciente dominación de los países industrializados, los estados y las sociedades latinoamericanas han buscado su manera de insertarse en el mundo. Esta inserción se ha planteado desde distintas vertientes, ya fuera a través de fuertes vínculos con potencias europeas (por ejemplo, el caso argentino con Gran Bretaña), ya fuera convirtiéndose en imperio con un monarca de origen europeo (Brasil) o aspirando a una unión de la América Española fundamentada en las ideas bolivarianas.

Independientemente del camino adoptado, el conjunto de estados constató, a lo largo de la Guerra Fría, su subordinación a la política exterior de las superpotencias y planteó la necesidad de formular y adoptar políticas propias de desarrollo en las que se enfatizaba el concepto de autonomía frente a la tradicional sensación de dependencia respecto a otros actores internacionales. Posteriormente, con el advenimiento de la pos Guerra Fría, la justificación para aplicar las políticas económicas emanadas del Consenso de Washington también fue la inserción de nuestros países en la nueva arena internacional. Dado que estas políticas no sólo no fueron exitosas, sino que profundizaron la situación de dependencia, la conmemoración de los bicentenarios de las independencias latinoamericanas, nos obliga a repensar y analizar las vías de inserción de estas sociedades.

Frente a esto, la cooperación Sur-Sur es una de las pocas herramientas con las que cuentan los países periféricos para alcanzar sus metas tanto económicas como políticas, las cuales redundarán a favor de sus objetivos sociales.

Brasil, mediante determinadas asociaciones estratégicas (Ibsa, Bric's, G-4, etc.), no se ha quedado atrás cuando se trata de sacar ventaja a nivel internacional y, de esta forma, poder cumplir y dotar de sentido a su interés nacional. Argentina, desde una visión un poco pesimista, ni siquiera tiene un interés nacional definido y, definitivamente, entiende a la cooperación Sur-Sur en sentido restringido.

Referencias

- ADELANTADO, José; NOGUERA, José y RAMBLA, Xavier (2000) 'El Marco de Análisis: Las Relaciones Complejas entre Estructura Social y Políticas Sociales', in Adelantado, J. (ed.) *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas Sociales y Desigualdades en España*, Barcelona, Icaria-UAB.
- BORJA, Rodrigo (2002) 'La Cumbre del Sur', presentado en la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, República Dominicana. Disponible en <http://www.cumbresiberoamericanas.com/principal.php?p=323>.
- BIATO, Marcel Fortuna (2007) '¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global? Desafíos del multilateralismo afirmativo', *Nueva Sociedad* 210, jul.-ago. Disponible en: www.nuso.org.
- LECHINI, Gladys (2009) 'Argentina y Brasil en la cooperación Sur-Sur', en Lechini, G., Gonçalves, W. & Klagsbrunn, V. (comp.), *Argentina y Brasil. Venciendo preconceitos. Las variadas aristas de una relación estratégica*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2009.
- PEREYRA MELE, Carlos (2008) 'Argentina: la política exterior, una deuda pendiente'. Disponible en <http://www.redescristianas.net/2008/>.
- STEINBERG, Federico (2008) 'El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial', *ARI* n.4, Real Instituto Elcano. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- TAYLOR, Charles (2004) *Modern Social Imaginary*, Durham y Londres, Duke University Press.
- YIPING Zhou (2002), "Ampliando los puentes de la cooperación Sur-Sur", en Los nuevos paradigmas de la Cooperación Internacional, Edición Nº 64, SELA.