

Solidaridad e interés

Bruno Ayllón Pino*

Reseña de libro:

Milani, Carlos R. S. (2018). *Solidariedade e Interesse. Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Editora Appris.

Uno de los aspectos menos conocidos de la ascensión internacional que experimentó Brasil en el período comprendido entre 2003 y 2015, y del papel protagonista que tuvo la Cooperación Sur-Sur (css) como instrumento de su política exterior, fue el surgimiento y las contribuciones de una comunidad epistémica enfocada en los estudios de cooperación internacional para el desarrollo (CID). En esos años fueron surgiendo, por toda la geografía académica y de *think tanks* de este país de dimensiones continentales, diversos núcleos de investigación y de análisis que aportaron al debate y a las propuestas de acción orientadas a la incidencia en la configuración de una política pública de cooperación internacional.

El autor del libro, que es objeto de esta reseña, Carlos Milani, es uno de los más conspicuos representantes académicos de esa

comunidad epistémica brasileña caracterizada, a rasgos generales, por un alto grado de inserción en las redes globales universitarias y de centros de pensamiento internacionales, por una postura de independencia y autonomía respecto de la cooperación oficial de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores (el Itamaraty) y, finalmente, por una producción científica de elevado nivel y considerable volumen e impacto.

La obra *Solidaridad e interés. Motivaciones y estrategias en la cooperación internacional para el desarrollo*, es fiel reflejo de la trayectoria vital del autor y de su firme compromiso con la producción y divulgación del conocimiento crítico en el campo de los estudios del desarrollo y la cooperación internacional. Primero, como especialista de programas en el sector de

* Doctor en estudios internacionales. Docente e investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (España). Miembro de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (Riaci). [brayllon@ucm.es], [<https://orcid.org/0000-0003-1647-4094>]

Para citar esta reseña:

Ayllón Pino, B. (2020). Solidaridad e interés [Reseña Milani, Carlos R. S. (2018). *Solidariedade e Interesse. Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Editora Appris]. *OASIS*, 31, pp. 237-243

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.13>

las ciencias humanas y sociales en la Unesco, en París, entre 1994 y 2002. Concomitantemente con su faceta académica como profesor asistente en el Instituto de Estudios Políticos de la capital francesa, entre 1997 y 2002. Posteriormente, en Brasil, en la Universidad Federal de Bahía donde creó el Laboratorio de Análisis de Política Mundial (Labmundo), y en la actualidad desde su puesto de investigador y docente del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro.

El libro en cuestión sistematiza y amplía el pensamiento del autor con una mirada centrada en las lógicas del poder que atraviesan la CID considerada “como un campo político fundamental de las relaciones internacionales”, que si bien nunca ha sido una agenda prioritaria de la política mundial, “estuvo permanentemente presente en las diferentes configuraciones contemporáneas del orden internacional” (p. 21). Huyendo de visiones ingenuas y enfoques moralistas, así como de narrativas hegemónicas sobre las bondades de la cooperación internacional puesta en práctica por los Estados, independientemente de su ubicación en el Norte o el Sur global, Milani disecciona con la precisión de un cirujano social las diferentes capas y niveles de análisis que nos permiten redimensionar y replantearnos nuestras tradicionales visiones al respecto de la “ayuda” al desarrollo. Así desfilan por la obra argumentos que apelan al punto de vista

moral; al régimen simbólico construido por los agentes estatales de la CSS y a su narrativa del “distanciamiento”; a las diversas posiciones políticas y diplomáticas entre la cooperación “tradicional” del Norte y la cooperación “emergente” del Sur; a las justificaciones sobre la necesidad de cooperar de base utilitarista y a sus lógicas de reproducción del capitalismo; a la dimensión política de la CID mediante una “integración normativa” que orientaría el comportamiento de los actores y su contracara: la despolitización de los discursos y prácticas del desarrollo que pretenden desnaturalizar el hecho de que las normas, las instituciones y los discursos no son neutros ni buscan necesariamente el “interés general”.

Esta última es probablemente la idea fuerza de mayor potencia y radicalidad¹ analítica en la obra que reseñamos, en las propias palabras del autor: “Al negar la naturaleza profundamente política de la CID, [los Estados y las élites] buscan amparar una neutralidad histórica y empíricamente insostenible en torno de una solidaridad en cuanto agencia moral colectiva” (p. 310). Desde esta perspectiva, solidaridad e interés son categorías inescindibles, que no deben ni pueden separarse si procuramos el rigor analítico en el conocimiento de las motivaciones políticas de la CID. En consecuencia, el estudio de estas relaciones de poder y las fuentes de conflicto que hacen parte de la idiosincrasia de la CID en su naturaleza política, asimétrica y jerárquica constituye para Milani una opera-

¹ Radicalidad entendida en su sentido etimológico de “fundamental”, “esencial” o “completo” y no en sus múltiples connotaciones peyorativas.

ción cognitiva central para el entendimiento de la gama de relaciones sociales de reproducción material y simbólica en este campo.

Con estos presupuestos teóricos y analíticos, el libro se organiza formalmente en cuatro capítulos y unas conclusiones. La estructura de los capítulos sigue el mismo formato, con una introducción, un desarrollo de los distintos apartados y unas cuestiones para el debate que desencadenan y movilizan en el lector la necesidad de profundizar más y de renunciar a la búsqueda de respuestas simples a problemáticas tan complejas y multifacéticas. Cada capítulo, a su vez, ofrece un amplio abanico de recursos que facilitan la comprensión y el aprendizaje como cronologías, transcripción de discursos y declaraciones internacionales, tipologías de actores de la CID, evolución de los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), grado de dependencia de los países de la AOD, organogramas de agencias internacionales y organismos multilaterales, marcos interpretativos de las políticas estatales de cooperación, modelos organizativos de gestión de la cooperación, estudios de caso, etc.

El capítulo uno, titulado “Histórico, institucionalización y relaciones de poder”, traza una panorámica histórica de la cooperación internacional “avant la lettre”. Se remonta a sus primeras manifestaciones en el Antiguo Egipto, se despliega por el sendero de las experiencias coloniales e imperiales entre los siglos XVI y la primera mitad del XX y recalca en el antecedente relativamente inmediato de la Sociedad de Naciones y en los más próximos del Plan

Marshall (1947) y del Punto 4 del discurso del presidente estadounidense Harry Truman, en 1949, considerado el hito fundador del proceso de institucionalización de la CID. Se dedica especial atención a las instituciones políticas y normativas que organizaron la canalización de la financiación internacional, en lo que el autor califica como la fase de la “incubación del desarrollo” cuyo corolario fue la creación de las primeras agencias bilaterales.

Junto a la perspectiva histórica e institucional, este capítulo analiza los “idearios” que justificaron ante la opinión pública occidental la necesidad de destinar recursos financieros, técnicos y humanos a los países “subdesarrollados”, entre los que se destacan la lucha contra la expansión del comunismo, la idea de modernización o la oportunidad de disfrutar de los “dividendos de la paz”, una vez acabada la guerra fría, y embarcarse en una agenda para el desarrollo. En contraposición a estos idearios se presenta la narrativa de la solidaridad y la autosuficiencia en las “naciones oscuras”² en las que se basa la CSS como contestación a ciertos fundamentos filosóficos y políticos de la cooperación oficial occidental, con sus hitos correspondientes: las Conferencias de Bandung (1955), Belgrado (1961), Arusha (1967) y Buenos Aires (1978).

Los dos últimos apartados están dedicados a la tipología de actores, modalidades y flujos financieros y al debate sobre si nos encontramos al analizar la CID ante un régimen, un subsistema internacional o un campo político. Si el primer apartado contiene perfiles más

² Prashad, V. (2012). *Las naciones oscuras. Una historia del Tercer Mundo*. Barcelona: Península.

técnicos, el segundo suscita un debate teórico en el que el autor toma partido adscribiéndose a la teoría de los cambios sociales de Bourdieu, superando así los análisis clásicos del realismo o de las interpretaciones liberales y marxistas sin desconsiderar sus contribuciones, pero incorporando aspectos muchas veces olvidados por esos enfoques, como es el caso del contexto doméstico en el que opera la CID en su íntima conexión con la política exterior.

En el capítulo dos, el foco de atención se dirige hacia las “Organizaciones Multilaterales: normas y prácticas”, justificando este objeto de estudio por su relevancia en “la codificación de las relaciones diplomáticas entre Estados, en la construcción de los temas prioritarios de la agenda política mundial, en la organización y celebración de conferencias y acuerdos internacionales” y, de manera especial, en su papel en la difusión de normas y valores (p. 103). Las Naciones Unidas, como organismo multilateral de ámbito universal, ocupan buena parte de las reflexiones del autor casi a la par de las instituciones multilaterales de club³ como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), del Banco Mundial como entidad más relevante en la financiación del desarrollo internacional y de la Unión Europea calificada como “potencia normativa” que fundamenta su cooperación extracomunitaria en los valores constitutivos de su identidad (democracia, derechos humanos, inclusión social, etc.). Transversalmente

recorre este capítulo el debate sobre las ventajas de la cooperación multilateral y su atributo ideal de limitar la influencia de los intereses de los Estados, asegurados bilateralmente por la vía de las condicionalidades políticas y la ayuda ligada. En las cuestiones para el debate, Milani discurre sobre los dilemas de la gobernanza multilateral de la CID, apostando por ubicarla en el ámbito del Foro de Cooperación para el Desarrollo del Ecosoc, por su universalidad y legitimidad política, aunque su efectividad en la coordinación de los agentes internacionales del desarrollo haya sido, hasta el momento, bastante limitada.

El capítulo tres dialoga con el anterior al confrontar la cooperación bilateral con la multilateral, ampliando el espectro analítico a la comparación entre las agencias de los países de la Ocde, agrupados en torno al Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) y las agencias de los países en desarrollo, con los estudios de caso de México y Turquía. En el caso de los llamados “donantes” de la Ocde, se revisa la extensa literatura científica sobre el porqué los Estados ponen en marcha sus políticas de cooperación; los efectos de la ayuda bilateral en los países beneficiarios y las motivaciones de la asignación de recursos; la dimensión simbólica e inmaterial de la CID cuya base son las contribuciones de la teoría del don de Marcel Mauss y de la reciprocidad negativa de Marshal Sahlins.

³ Keohane, R. y Nye, J. (2003). The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy. En R. Keohane (Org.), *Power and Governance in a Partially Globalized World* (capítulo 10). London: Routledge.

Merece la atención el abordaje de la perspectiva teórico-metodológica constructivista que relaciona las ideas sobre objetivos y motivaciones de la ayuda exterior y su influencia en la formulación e implementación de los programas y proyectos. Considerando los valores centrales, los marcos interpretativos y las ideas sobre cuestiones específicas se afirma que son los *aid frames* los elementos más importantes en la determinación de los diferentes resultados de las políticas de cooperación bilateral para el desarrollo.

Ya en el apartado de estudios de caso se estudian, en detalle, las experiencias de los Estados Unidos y de la Usaid y con menos amplitud de Canadá, Francia, España, Alemania, Reino Unido, Japón y países nórdicos. Yendo más allá de la estricta dimensión de las políticas nacionales de cooperación, el autor contempla también el papel de las entidades subnacionales y las políticas de cooperación descentralizada.

En la segunda parte de este capítulo se estudian las especificidades de las agencias bilaterales de cooperación de países en desarrollo, creadas en su mayor parte para gestionar la cooperación recibida de los donantes del Norte, que transitaron en los últimos años hacia la oferta de cooperación en su dimensión Sur-Sur, bien constituyendo agencias *ad hoc*, bien otorgando mayor relevancia a la CSS en el seno de las instituciones preexistentes. Explorando los orígenes históricos de la cooperación entre países en desarrollo y sus narrativas de “solidaridad” y “horizontalidad” el autor afirma que, aunque sea posible que la CSS constituya un régimen simbólico diferente de la Cooperación Norte-Sur, es evidente que países con ambiciones geopolíticas (potencias

emergentes) no cooperan desinteresadamente. Sin embargo, reconoce que se trata de un campo donde las evidencias empíricas son muy limitadas, salvo quizás en el caso de China y, por lo tanto, urge contrastar “las prácticas de la CSS y sus promesas” (p. 239). Desfilan por este recorrido las experiencias históricas y la articulación institucional y operativa de la cooperación de Sudáfrica, India, China, México y Turquía, estos dos últimos países objeto de un estudio de caso más pormenorizado. En las cuestiones para el debate se formulan diversos interrogantes sobre la institucionalización de las estrategias de la CSS y sus relaciones con las agencias bilaterales del Norte.

El último capítulo está dedicado a la Política Exterior de Brasil (PEB) y a la CSS que llevan a cabo cerca de 100 instituciones públicas federales bajo la coordinación de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Partiendo de una lectura sobre los momentos históricos de la PEB desde 1960, el foco se sitúa en el período de la denominada “política exterior activa y altiva” de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (2003-2014) cuando la CSS brasileña, que ya contaba con una modesta trayectoria, adquiere mayor tracción, amplitud y diversidad temática e institucional.

Rescatando trabajos anteriores del autor con sus colegas María Regina Soares Lima y Leticia Pinheiro, de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, se presenta el concepto de “dilema de la graduación”, referido a la dimensión simbólica y material de las relaciones internacionales de Brasil en ese período, y no en el sentido de “graduación” utilizado por la Oede en los flujos de AOD. En resumen, el argumento presenta dos dimensiones: una

exterior, relacionada con la ambición y el papel que las élites y tomadores de decisión de Brasil definieron e implementaron, asumiendo protagonismo y un rol de *rule-maker* cuyo foco fueron las relaciones Sur-Sur en el ámbito geopolítico y la apuesta por la integración en las relaciones regionales. Otra doméstica, vinculada a las justificativas legitimadoras de los tomadores de decisión para conseguir que la sociedad brasileña apoyase los costes asociados a su estrategia internacional y regional, de la cual la CSS formaba parte, evitando las críticas sobre la utilización de recursos financieros nacionales en África o en América Latina, cuando las necesidades de inversión social o en infraestructura continuaban siendo apremiantes en Brasil.

Dos estudios de caso (educación y la cooperación brasileña en Haití) completan este cuarto capítulo que aborda, postreramente, las tensiones público-privadas en la construcción de una política pública de cooperación. En las cuestiones para el debate se reconoce que la política exterior brasileña entre 2003 y 2014 no obtuvo el suficiente apoyo de agentes domésticos, en especial en lo concerniente a la “Solidaridad Sur-Sur”. Hubo deficiencias importantes en su implementación y una exclusión de la sociedad civil que afectó no solo a la canalización de recursos como la ausencia de mecanismos de consulta y participación. Por otra parte, la CSS brasileña hubo de enfrentar la “competición por la solidaridad” entre países del Sur y los impactos de la crisis económica que afectaron a Brasil, a partir de 2011, con recortes importantes en los presupuestos y en los niveles de ejecución de la ABC.

Las conclusiones generales del libro retoman varias de las cuestiones para el debate que se dejaron en abierto a lo largo de los capítulos, pero especialmente en una el autor es enfático al referirse a la CID como un campo político en que “piedad y sufrimiento (...) hacen parte del espectáculo de la promoción ‘solidaria’ del desarrollo que procura ofuscar relaciones de poder e intereses estratégicos” (p. 305). Por ello, según Milani, el futuro de la CID se juega en la redefinición de su dimensión moral, económica y política, tanto en los discursos como en las prácticas de la CSS y de la Cooperación Norte-Sur.

En definitiva estamos ante una obra importante y destacada en el mosaico del conocimiento generado desde la comunidad epistémica brasileña de la CID. El diálogo con otras comunidades epistémicas, sobre todo con la latinoamericana y dentro de esta con la colombiana, se vería facilitado con una edición traducida del libro al español, quizás con una menor concentración en la CSS de los llamados “países emergentes” (muchos de ellos hoy rebajados a la categoría de “subemergentes” como en el caso de Brasil) y una mayor atención a la CSS de países medios o incluso de *small-countries*.

Se evitaría así caer en los sesgos de selección de la tendencia mayoritaria en el estudio de la CSS que concentra el análisis en las motivaciones, recursos financieros e implicaciones de la cooperación realizada por los países emergentes, en especial China, Brasil e India. De hecho, se contribuye así al proceso de ocultación de otras experiencias nacionales de CSS que se mueven en coordenadas muy

diferentes de las del caso brasileño, como por ejemplo Uruguay, Ecuador o El Salvador. De esta forma, se evita la distorsión sobre la visión global de la CSS y se rescata del olvido, y hasta del desconocimiento, a la cooperación ofrecida

por otros países en desarrollo, sobre todo los más pequeños, modestos desigualmente en recursos financieros, capacidades materiales y estructuras institucionales.