

ESTUDIOS DE POLÍTICA INTERNACIONAL

¿Latinoamérica dividida?

PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN SUR-SUR



Bruno Ayllón
Editor



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

¿Latinoamérica dividida?

PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN SUR-SUR

Bruno Ayllón

Editor



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



CLACSO



Secretaría de
Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

337.18
A978I

Ayllón, Bruno

¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación
Sur-Sur / Bruno Ayllón, editor .— 1ª. Ed. — Quito: Editorial IAEN, 2016
238 p.; 15 x 21 cm

ISBN: 978-9942-950-54-3

1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2. COOPERACIÓN SUR-SUR
(SUGERIDO) 3. ECONOMÍA INTERNACIONAL 5. AMÉRICA LATINA
6. SUDAMÉRICA 7. BRASIL 8. ECUADOR I. Título

Colección editorial: Estudios de Política Internacional 

Este libro cumplió un proceso de arbitraje científico doble ciego.

La presente obra es resultado del seminario que se efectuó gracias al apoyo de Clacso y el Programa Prometeo de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt), del cual Bruno Ayllón fue parte como investigador y docente en el IAEN.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) Centro de Relaciones Internacionales

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Director de editorial: Roberto Ramírez Paredes

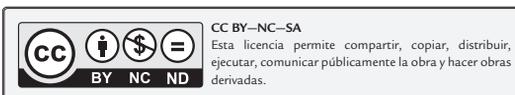
Analista de arbitraje científico: Romina Andrea Barboza

Corrector de estilo: David Chocair Herrera

Colaboradora de editorial: Cristina Silva Villamar

Diseñador de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

© IAEN, 2016



Índice

Sobre los autores.....	9
Presentación	13
<i>Santiago García Álvarez</i>	
Introducción	15
<i>Bruno Ayllón</i>	

Primera parte **Regionalismos e integración en América Latina.** **Situación actual y perspectivas**

Dos regionalismos, dos Latinoaméricas o después de Latinoamérica	23
<i>Ernesto Vivares y Michele Dolcetti-Marcolini</i>	
1. Introducción.....	23
2. Una Latinoamérica dividida por dos regionalismos ideologizados	25
3. La reconfiguración (y el reconocimiento) de una multiplicidad de Latinoaméricas	29
4. Después de Latinoamérica	33
5. Conclusiones.....	38
6. Bibliografía	40
Apuntes para una conceptualización del Sur desde la integración y la cooperación Sur-Sur.....	51
<i>Javier Surasky</i>	
1. Introducción.....	51
2. Una aproximación al concepto de “Sur”	52
3. El lugar de la cooperación Sur-Sur en la construcción del Sur.....	57
4. Cooperación Sur-Sur e integración regional en la construcción del Sur.....	61

5. Conclusiones	67
6. Bibliografía	69
Heterogeneidad en Sudamérica y el papel de Brasil	75
<i>Maria Regina Soares de Lima</i>	
1. Introducción.....	75
2. ¿América Latina aún es relevante?	75
3. Integración y regionalización en América Latina	78
4. Poder regional y liderazgo: el caso de Brasil.....	88
5. Conclusiones.....	93
6. Bibliografía	95

Segunda parte
La cooperación Sur-Sur en América Latina.
Experiencias de países

Panorama de la cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe en el siglo XXI: el caso de Ecuador.....	101
<i>Bruno Ayllón</i>	
1. Introducción.....	101
2. La cooperación Sur-Sur y las políticas exteriores en América Latina en el siglo XXI	102
3. La cooperación Sur-Sur en su dimensión regional.....	106
4. Recursos movilizados en la realización de la cooperación Sur-Sur en América Latina.....	110
5. Ecuador y la cooperación Sur-Sur y triangular	116
6. Conclusiones.....	122
7. Bibliografía.....	124
Brasil: política exterior, potencia económica y búsqueda de autonomía.....	131
<i>Carlos Milani</i>	
1. Introducción: el concepto de política exterior.....	131
2. Factores económicos, energéticos y geopolíticos del poder de Brasil	134

3. <i>Soft power</i> , experiencia multilateral y cooperación Sur-Sur.....	144
4. Conclusión: un proyecto político de desarrollo autónomo...	147
5. Bibliografía	148

La cooperación Sur-Sur de México como instrumento de política exterior	151
<i>Juan Pablo Prado Lallande</i>	

1. Introducción.....	151
2. Política exterior, cooperación Sur-Sur y convergencia de políticas.....	152
3. La cooperación Sur-Sur mexicana. Planteamientos generales	154
4. La cooperación Sur-Sur de México.....	158
5. Conclusiones.....	170
6. Bibliografía	171

Tercera parte

Las perspectivas de la sociedad latinoamericana sobre la integración y la cooperación Sur-Sur

Las organizaciones de la sociedad civil y los principios y alternativas regionales de la cooperación Sur-Sur.....	177
<i>Camilo Molina y Edgar Zamora</i>	

1. Introducción.....	177
2. Derivas sobre el concepto de sociedad civil	177
3. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en diferentes espacios de integración y cooperación Sur-Sur	182
4. Aportes de las OSC sobre los procesos de integración latinoamericanos	188
5. Conclusiones.....	192
6. Bibliografía	196

El lugar de las organizaciones no gubernamentales en el entrecruzamiento de las nociones de desarrollo y cooperación internacional	199
<i>Elsa Sousa Kraychete</i>	

1. Introducción.....	199
2. Cambios en el ideario del desarrollo y redefiniciones en la cooperación internacional.....	201
3. La constitución de arreglos institucionales sintonizados en el ideario del desarrollo y en la cooperación internacional para el desarrollo con vistas a la participación de la sociedad civil	205
4. La participación de la sociedad civil en el arreglo institucional para consolidar una nueva regulación social para el desarrollo	210
5. Conclusiones.....	217
6. Bibliografía	218
 Derechos humanos y cooperación Sur-Sur	 221
<i>Enara Echart Muñoz</i>	
1. Introducción.....	221
2. Los derechos humanos como propuesta de renovación de las agendas de desarrollo.....	222
3. Los derechos humanos como base de una cooperación alternativa entre los pueblos del Sur.....	226
4. El lugar de los actores en la construcción y defensa de los derechos humanos: la centralidad de la ciudadanía ...	230
5. Conclusiones: recuperar los derechos humanos como agenda de lucha por el desarrollo emancipatorio	234
6. Bibliografía	236

Sobre los autores

Bruno Ayllón

Doctor en Ciencia Política y Estudios Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y especialista en Integración regional por la Universidad de San Pablo (Brasil). Fue docente e investigador Prometeo en la Escuela de Relaciones Internacionales José Peralta del IAEN (Ecuador) entre 2013 y 2015, donde desarrolló su proyecto de investigación sobre las estrategias para la inserción soberana del Ecuador en la gobernanza del desarrollo internacional, mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales en Cooperación Sur-Sur, y las oportunidades para el cambio de la matriz productiva, del cual el presente libro es uno de sus resultados.

Michele Dolcetti-Marcolini

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (España) y magíster en Relaciones Internacionales, Cooperación y Negociaciones Internacionales, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Ecuador). Educador de la cooperativa Il Germoglio (Italia). Investigador independiente sobre los temas de los regionalismos contrahegemónicos de las fuerzas sociales indígenas de América Latina y el Caribe.

Enara Echart Muñoz

Doctora en Ciencia Política con una tesis sobre los movimientos sociales como nuevos actores internacionales y docente en la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (Unirio). Es investigadora asociada del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

Elsa Kraychete

Economista y doctora en Administración. Es profesora e investigadora del Núcleo de Posgraduación en Administración y del Instituto de

Humanidades, Artes y Ciencias Milton Santos de la Universidad Federal de Bahía (Brasil), donde coordina además el Laboratorio de Análisis de Política Mundial (Labmundo).

Carlos Milani

Doctor en Estudios del Desarrollo por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (Francia) y realizó su posdoctorado en Relaciones Internacionales en Sciences-Po. Es profesor adjunto del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Se desempeña como coordinador del Grupo de Trabajo de Clacso sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y como coordinador del Laboratorio de Análisis de Política Mundial (Labmundo) en Río de Janeiro. Es secretario-ejecutivo de la Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP).

Camilo Molina

Magíster en Ciencias Sociales por la Flacso-Ecuador y filósofo por la PUCE (Ecuador). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación y del departamento de ética de la Universidad Tecnológica Equinoccial. Coordinador del Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador. Becario Fulbright en el Programa H. Humphrey de Asuntos Públicos, Universidad de Minnesota.

Juan Pablo Prado

Doctor en Relaciones Internacionales y Unión Europea y magíster en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México). Ha sido consultor para el gobierno de México y diversos organismos internacionales y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

Maria Regina Soares de Lima

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos). Actualmente es profesora del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estadual de Río de Janeiro (Brasil) y es coordinadora del Observatorio Político Sudamericano (OPSA).

Sus líneas de investigación prioritarias son la política exterior brasileña, instituciones políticas, economía política, política social y sistema internacional.

Javier Surasky

Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Ayuda Humanitaria por la Universidad Internacional de Andalucía y magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), donde además es profesor en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Fue consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y asesor en temas de Cooperación Sur-Sur de la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

Ernesto Vivares

Doctor en Economía Política Internacional por la Universidad de Sheffield (Reino Unido) y profesor investigador en la maestría en Economía Política Internacional, Regionalismo y Metodología de la investigación en el Departamento de Estudios Internacionales de Flacso-Ecuador. Ha publicado diversas obras sobre regionalismo sudamericano, desarrollo y poder. Doctorando en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador.

Edgar Zamora

Politólogo, magíster en Relaciones Internacionales. Docente de la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de Las Américas (Ecuador).

Presentación

En términos generales, los lectores buscamos buenas razones para adentrarnos en una determinada obra intelectual como es un libro. En el presente caso, encuentro dos buenos motivos para tal decisión en el marco de unas temáticas que de por sí tienen relevancia y actualidad, como son la integración regional y la Cooperación Sur-Sur. En primer lugar, su título, que conlleva una pregunta muy bien planteada: “¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur”. Pues bien, no hace una afirmación sino que esgrime una inquietud a un proceso evidentemente inacabado, como es la integración latinoamericana; en tal sentido, considero que lo contrario habría sido un error.

A partir de esta situación, la línea argumental es bastante lógica alrededor de tres secciones perfectamente diferenciadas entre sí: i) Regionalismos e Integración en América Latina. Situación actual y perspectivas; ii) La cooperación Sur-Sur en América Latina. Experiencias de países; y, iii) Las perspectivas de la sociedad latinoamericana sobre la integración y la cooperación Sur-Sur.

En segundo lugar, las tres secciones mencionadas en el párrafo anterior presentan elementos conceptuales y metodológicos que toman en cuenta o contextualizan, con la debida importancia, los procesos históricos y las dinámicas políticas que están presentes en la región. Este tipo de planteamientos no suele ser una tarea fácil, peor aún, en una obra colectiva como la presente. Ni la integración-regionalización ni la cooperación en su acepción amplia podrían verse como fines en sí mismos, sino como instrumentos para la creación y recreación de oportunidades de vida mejor para los pueblos, que en el caso ecuatoriano lo denominamos Buen Vivir, o vivir armónico entre las personas y de estas con la naturaleza, sin perder de vista su doble carácter de utopía y de programa de acción para el cambio social.

De tal forma que esta obra, acertadamente, se mueve en el marco de procesos socioeconómicos y políticos inacabados y abiertos, en una especie de entendimiento de que existen en juego disputas del poder hegemónico en los planos internacional, nacional y local. Claro que no se puede negar la existencia de elementos concretos y específicos de movilización de recursos, ya sea en la integración económica y en la propia cooperación internacional; pero todo ello, al mismo tiempo, conlleva voluntades políticas, visiones de cambio y transformación, anhelos de las sociedades, etc. Asimismo, la historia también cuenta, ya que moldea los procesos de cambio y transformación, establece ciertos andariveles que están presentes a lo largo del tiempo y que pueden transformarse, previa condición de tenerlos presentes en los respectivos análisis.

Santiago García Álvarez

Decano del Centro de Relaciones Internacionales

Instituto de Altos Estudios Nacionales

Introducción

Bruno Ayllón

EL SIGLO XXI ha sido testigo de múltiples transformaciones en la distribución del poder mundial, en la geopolítica y en las pautas de inserción internacional de los países de América Latina. En efecto, diferentes procesos, tanto internos como externos a la región, han determinado la adopción de diversas estrategias y opciones de política exterior en los países que componen el mosaico latinoamericano. Los caminos que han seguido los gobiernos de estos países varían grosso modo entre aquellos modelos de desarrollo que han optado por una mayor vinculación a las potencias tradicionales y a los grandes centros del poder político y económico del Norte, siguiendo las lógicas de la globalización neoliberal, y otros modelos que han apostado por un rechazo a las políticas surgidas del Consenso de Washington, por la recuperación de las capacidades rectoras y reguladoras de sus Estados y por la integración y la cooperación Sur-Sur que fortalecen la identidad regional y la proyección exterior autónoma de Latinoamérica.

Mientras para algunos analistas y estudiosos este panorama latinoamericano es reflejo de una diversidad positiva, de signo pluralista, en la que conviven diferentes propuestas de desarrollo en torno a cierto mínimos comunes denominadores, para otros es la mejor prueba de un proceso de fragmentación ideológica y de la imposibilidad de la región de construir consensos sobre el papel de América Latina en el mundo y sobre los modelos de desarrollo más idóneos para asegurar la estabilidad política, el crecimiento económico y la inclusión social.

La proliferación de etiquetas para catalogar a los diferentes proyectos políticos que existen en la región señala la existencia de tres grupos: los países “bolivarianos”, que asumen modelos de desarrollo

más intervencionistas, estadistas y rupturistas, rechazando la economía de mercado y la libre iniciativa empresarial, reivindicando el “anti-capitalismo” y el “anti-imperialismo”; los países indecisos o “reticentes dubitativos”, que han apostado por recuperar las capacidades reguladoras de sus Estados, buscando mayores márgenes de manobra en el medio internacional mediante políticas exteriores autónomas, pero que oscilan entre su adhesión al Sur global y el pragmatismo en las relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y las instituciones financieras internacionales; y los países “globalizados”, que abogan abiertamente por el libre comercio, la inserción en mega-bloques comerciales, el liderazgo del sector empresarial en la economía, las políticas de desregulación y las buenas relaciones con los Estados Unidos, resucitando, por medio de experiencias como la Alianza del Pacífico, el regionalismo abierto de los años noventa que propuso la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Este libro pretende sugerir respuestas a algunas de las cuestiones planteadas en los párrafos anteriores a partir de los debates y ponencias que fueron presentadas, y posteriormente actualizadas, durante la celebración del seminario internacional “¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur”, realizado en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en el año 2014. Ese seminario constituyó una de las actividades centrales del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur y Políticas del Desarrollo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), liderado por el Instituto de Estudios Sociales y Políticos (IESP) de la Universidad Estadual de Río de Janeiro (Brasil), al cual pertenece la Escuela de Relaciones Internacionales José Peralta del IAEN, junto a otras instituciones de Argentina, Brasil, Ecuador y México.

La obra se organiza en torno a tres bloques diferenciados pero interrelacionados. En la primera parte, titulada “Regionalismos e integración en América Latina. Situación actual y perspectivas”, se propuso a los autores una reflexión sobre el estado actual de los procesos de integración regional en el marco más amplio de algunas dinámicas globales, como el estancamiento de las negociaciones de liberalización comercial multilateral de la Ronda de Doha de la Organización

Mundial del Comercio, el incremento de la dependencia de la economía china en varios países latinoamericanos, la ofensiva estadounidense para lograr el cierre de las negociaciones y su posterior aprobación por los poderes legislativos de los países involucrados en la Trans-Pacific Partnership (TPP) y el reposicionamiento de los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) en la región como consecuencia del surgimiento y consolidación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

Para organizar las discusiones y orientar los textos de las ponencias de esta primera sección se plantearon los siguientes interrogantes: ¿Existen dos o incluso tres modelos de desarrollo o proyectos regionalistas en Latinoamérica (uno de corte liberal, otro de corte bolivariano y otro de “izquierda moderada”) que se reflejan en las diferentes iniciativas de integración, con visiones quizás contrapuestas entre la Alianza del Pacífico y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)? ¿Cómo está situándose Ecuador en este contexto? ¿Cuáles son las apuestas del gobierno de la Revolución Ciudadana en materia de integración regional? ¿Es factible pensar en algún tipo de participación en la Alianza del Pacífico que no sea incompatible con la ALBA? ¿Cómo puede afectar la eventual firma de un acuerdo comercial de Ecuador con la UE a la participación del país en otros procesos de integración regional? ¿En qué medida se puede considerar a la integración y a la cooperación Sur-Sur como dos procesos que se refuerzan y se complementan recíprocamente y que contribuyen a generar un espacio de construcción del Sur en Latinoamérica?

De esta forma, la primera parte consta de tres capítulos. Ernesto Vivares y Michele Dolcetti (Flacso-Ecuador) se cuestionan si existen dos regionalismos o dos Latinoaméricas. Javier Surasky (Universidad Nacional de la Plata, Argentina) propone pensar la integración y la cooperación Sur-Sur como espacios de construcción del Sur. Cierra este bloque el capítulo de Maria Regina Soares (IESP-UERJ) que presenta la agenda sudamericana de Brasil a partir de la llegada al poder de Lula da Silva.

En el segundo bloque, titulado “La cooperación Sur-Sur en América Latina. Experiencias de países”, se sugirió a los ponentes analizar el

estado actual de la misma en la región a partir de los casos particulares de tres países que, por diversos factores, presentan perfiles y propuestas de cooperación diferentes e innovadores. Para ello se plantearon en los debates las siguientes preguntas orientadoras: ¿Qué prioridad ocupa la cooperación Sur-Sur en las agendas de política exterior de los países latinoamericanos en perspectiva comparada? ¿Cómo se articula la cooperación Sur-Sur con las prioridades regionales y globales de la política exterior de los países latinoamericanos, especialmente del Ecuador? ¿Cuáles son los principales objetivos, actores, instrumentos y agentes más relevantes de la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica? ¿Qué aprendizajes pueden ser identificados de la comparación (semejanzas y diferencias) con la experiencia de otros países periféricos y potencias emergentes (China, Turquía, Sudáfrica, Indonesia)? ¿Cuáles serían las principales críticas que se realizan a la cooperación Norte-Sur y que deberían ser evitadas en la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica? ¿Representa la cooperación triangular una modalidad de la cooperación internacional que contribuye a la construcción de puentes entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur? ¿O puede transformarse en un intento de los países del Norte por atraer hacia su ámbito y concepciones sobre la cooperación a los países del Sur, especialmente a los emergentes?

Los capítulos que componen este bloque están firmados por Bruno Ayllón (IAEN/Prometeo), quien presenta un panorama general de la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica en este siglo XXI, prestando especial atención a Ecuador; Carlos Milani, (IESP-UERJ) cuyo análisis se centra en el caso de la política exterior de Brasil y el rol que juega la cooperación Sur-Sur; y, finalmente, Juan Pablo Prado, (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México) quien aborda el papel de la cooperación Sur-Sur en la política exterior mexicana.

El tercer y último bloque del libro dirige el foco de atención hacia las perspectivas de la sociedad civil latinoamericana en lo referente a los procesos de integración regional y la cooperación Sur-Sur. Este acercamiento es sumamente relevante en la medida que la cooperación Sur-Sur se caracteriza por un predominio de los agentes gubernamentales, sin que hasta el momento haya surgido un protagonismo destacable de agentes sociales tales como empresas, organizaciones

no gubernamentales, universidades y sindicatos, entre otros. Para enfrentar el desafío de reflexionar sobre el papel de los actores sociales en la cooperación Sur-Sur se formularon una serie de preguntas a los ponentes: ¿Cuál es el lugar de lo “no gubernamental” o de la “sociedad civil” en las agendas latinoamericanas de integración y cooperación Sur-Sur? ¿Cuáles serían los discursos y perspectivas de los actores sociales en referencia a los rumbos y prácticas de la integración regional y la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica? ¿Cómo se articulan los diferentes agentes sociales para incidir en las agendas regionales de integración y cooperación? ¿Cuál es su nivel de participación y adhesión en las mismas? ¿Qué tensiones se pueden identificar entre los intereses públicos y privados en la implementación de esas agendas de integración y cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana? ¿Qué posibilidades reales tienen algunos abordajes, como el enfoque de desarrollo basado en derechos humanos, de influenciar en las dinámicas de la cooperación Sur-Sur latinoamericana?

Dan respuesta a estas cuestiones en sus respectivos capítulos Camilo Molina (Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador) y Edgar Zamora (Universidad de Las Américas, Ecuador), quienes proponen un recorrido por las tareas de acompañamiento de la sociedad civil latinoamericana en las agendas de integración y de cooperación regional y global. Por su parte, Elsa Krachete (Universidad Federal de Bahía, Brasil) se pregunta por el lugar de las organizaciones no gubernamentales en los debates sobre el desarrollo y la cooperación internacional. Para concluir, Enara Echart (Universidad Federal del estado de Río de Janeiro, Brasil) reflexiona sobre la vinculación entre los derechos humanos, —un tema central en las agendas de las organizaciones de la sociedad civil— y la cooperación Sur-Sur.

La publicación de esta obra no habría sido posible sin el soporte del Proyecto Prometeo de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt) de Ecuador y del Grupo de Trabajo de Políticas de Desarrollo y Cooperación Sur-Sur de la Clacso, especialmente de su coordinador el profesor Carlos Milani (IESP-UERJ). El apoyo de las autoridades académicas del IAEN y de su equipo editorial es otro de los pilares sobre los que descansa este proyecto que pretende, de manera modesta, contribuir al debate

sobre los rumbos de la integración y la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica, con plena conciencia de la necesidad de reivindicar, hoy más que nunca, la “Unidad en la diversidad”, lema de la Celac.

Primera parte

Regionalismos e integración en América Latina.
Situación actual y perspectivas

Dos regionalismos, dos Latinoamérica o después de Latinoamérica

Ernesto Vivares y Michele Dolcetti-Marcolini

1. Introducción

LAS PROPUESTAS REGIONALISTAS de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), denominadas en la literatura como expresiones de un “nuevo” regionalismo latinoamericano, “posliberal” o “posneoliberal”, generaron no pocos debates en la Academia.¹ Entre estos, una discusión relativamente reciente trata sobre la posibilidad de que tales iniciativas, caracterizadas por diversas falencias y límites de institucionalización, en lugar de perseguir un objetivo de convergencia y homogenización, estén propiciando su fractura y alejando todavía más los objetivos del desarrollo y la equidad en la región (Luhnow, 2014; Malamud, 2013; Malamud y Gardini, 2012; *The Economist*, 2013).

Con esta contribución, se quiere reconstruir y reubicar este debate. Para ello, es necesario identificar los ejes conceptuales, las diversas miradas y teorías que subyacen a tales consideraciones sobre los regionalismos latinoamericanos. Intentando evitar toda pretensión de universalidad, se cavilará en las escuelas y líneas de pensamiento sobre los regionalismos como interpretaciones dotadas de intencionalidades, elementos normativos y dimensiones políticas. Esto es,

1 Mediante la referencia a la existencia de un “nuevo” regionalismo latinoamericano, “posliberal” o “posneoliberal”, se quieren destacar sus diferencias con respecto a los marcos regionalistas dominantes en los años 90, de regionalismo abierto, orientado a la apertura comercial y al anclaje a la potencia hegemónica. Cierta carácter de indefinición todavía caracteriza estos fenómenos y su interpretación. Para profundizar mayormente en esta discusión y en los debates relacionados, véanse: Bonilla y Long, 2010; Hettne, 2005a; Legler, 2013; Sanahuja, 2009; 2012; Serbin et al., 2012; Vivares *et al.*, 2013.

en base a la asunción de Robert Cox, según el cual “toda teoría es siempre *para* alguien y *para* algún propósito”, y de que existen teorías “de resolución de problemas”, dotadas de asunciones cristalizadas, y teorías críticas, que se distinguen por preguntar *how that order came about*, propiciando el cambio social (Cox, 1996: 207-208).

En primer lugar, se describirán los elementos más destacados de las que aquí se consideran como las teorías hegemónicas sobre los regionalismos latinoamericanos, las cuales cuestionan la viabilidad y el potencial de convergencia de los citados “nuevos” regionalismos, en tanto proyectos fuertemente ideologizados, prácticamente inviables, que propiciarían la fragmentación de una Latinoamérica dividida por las ideas.

En segundo lugar, se presentarán algunas aportaciones destacadas de la Economía Política Internacional (EPI) crítica del desarrollo y los regionalismos; las cuales, buscando entender las dimensiones estructurales más profundas relacionadas con los procesos de regionalización, afirman que los “nuevos” regionalismos latinoamericanos reflejan transformaciones de largo alcance de las Américas, de sus modelos de desarrollo, de forma Estado y de interrelación entre el Estado y la sociedad civil, ante un cambiante orden mundial.

Finalmente, se presentará una tercera perspectiva de análisis, de formulación relativamente reciente, la cual, mediante el cruce epistemológico con la propuesta latino/latinoamericana de la modernidad/colonialidad, acompaña las visiones de la EPI crítica con el estudio de otras regionalidades subalternas, tradicionalmente menospreciadas por los estudios internacionales. Gracias a una mayor atención por las dinámicas informales y de abajo-arriba de formación de regiones, material e ideacional, permite apreciar la coexistencia de una multiplicidad de fracturas identitarias, hasta ahora invisibilizadas.

Tales aportaciones críticas facilitan el reconocimiento de las dimensiones políticas de los regionalismos, en vez de menospreciarlas bajo pretensiones falaces de homogeneización y mediante el rechazo de las ideologías y de lo político. La convergencia entre las perspectivas del materialismo histórico y la aportación de la decolonialidad abre una puerta hacia la discusión de la existencia problemática de

identidades y regionalidades latinoamericanas y “no tan latinoamericanas”, que no encajan en las visiones hegemónicas sobre el continente y los rumbos de su integración. En vez de temer y rechazar las fracturas, es preciso visibilizar las fuentes profundas de la actual tectónica continental, para propiciar el cambio social e identificar nuevos moldes ontológicos y epistemológicos, más propios de la región.

2. Una Latinoamérica dividida por dos regionalismos ideologizados

Una Latinoamérica dividida, atrasada y estancada en sus iniciativas. Se trata de una valoración fácil de atribuir, frecuentemente reiterada por los expertos del desarrollo y la integración regional, que desde hace décadas se preocupan por encontrar caminos certeros y recetas de políticas públicas para resolver los problemas de informalidad, corrupción, paternalismo, populismo y violencia pública y privada que atañen la región. Ante esta tendencia generalizada en la intelectualidad latinoamericana, el propósito central de esta contribución es extraer sus matrices normativas; aportar en la reconstrucción de los términos del debate para reconocer las intencionalidades y los sesgos analíticos que informan las mismas. Bajo este supuesto, sería preciso avanzar algunas preguntas generales: ¿desde dónde y con qué intencionalidades se reiteran tales críticas? ¿Quién formula las recetas y alternativas para su solución? ¿Cuáles supuestos ontológicos informan determinadas valoraciones sobre los regionalismos y el desarrollo de la región?

Se trata de un debate importante para las ciencias sociales en el continente, útil en varios frentes de pensamiento y discusión pública, sin excluir los estudios internacionales: la necesidad de problematizar tales esquemas de pensamiento y de visibilizar las subjetividades que los formulan y sus *loci* de enunciación, para propiciar un cambio de práctica y teoría política; en última instancia, un posicionamiento ontológico y epistemológico orientado a la apropiación y la “provincialización” del pensamiento (Tansel, 2013; Vasilaki, 2012).

En lo que concierne a los enfoques dominantes sobre los regionalismos latinoamericanos, estos se caracterizan por algunas asunciones cristalizadas, que en otros momentos han sido identificadas

como buenos ejemplos de las “jaulas de hierro de larga duración” de formulación weberiana (Vivares *et al.*, 2013; Weber, 1974). Son supuestos formulados siguiendo el ejemplo aparentemente exitoso de la integración europea, en perspectivas de agencia prevalentemente liberal institucionalista. Es el caso, por ejemplo, de la EPI denominada “norteamericana” (Cohen, 2008), de autores como Frieden y Lake (2000), Keohane (2002) y Krasner (2000), según la cual la historia de los regionalismos latinoamericanos empieza y acaba con la integración europea y los esquemas formulados alrededor de dicha experiencia (Dabène, 2012; Malamud, 2013).

Este enfoque se caracteriza por ontologías del individualismo metodológico, ya que considera a los Estados, las instituciones y las organizaciones internacionales involucradas, como actores individuales racionales, maximizadores del beneficio. Sus epistemologías se heredan de la economía y las ciencias políticas empírico-positivistas, enmarcadas en enfoques del realismo estadounidense, el liberalismo y el neoliberalismo institucional. Su preocupación principal es la búsqueda de la compatibilidad entre las “esferas” de lo económico y lo político, y su confianza se sitúa en la capacidad de las instituciones para reducir el conflicto (Keohane, 1984; Krasner, 1976; Lake, 2009; Mansfield y Milner, 1999; North, 1990; Nye, 1965).

Cuatro características principales informan tales enfoques. En primer lugar, siguen un paradigma *haasiano* de la integración, según el cual el regionalismo es sinónimo de integración, y ésta implica la cesión de soberanía hacia instancias supranacionales y la integración económica y comercial, según un eje marcado por el nacionalismo metodológico (Haas, 1958).

En segundo lugar, se trata de modelos interpretativos lineales, según los cuales la integración es el resultado de la sucesión histórica entre etapas bien diferenciadas. En la tradición más conocida de los estudios de la integración, esto se materializaría mediante la evolución de áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones económicas y monetarias (Balassa, 1961), propiciada por la acción de instituciones supranacionales fuertes y por la primacía de lo económico (Malamud, 2013: 2). Lo político, en tales aproximaciones, sería un correlato de la integración económica, siguiendo

la célebre formulación europeísta de Robert Schuman sobre las “solidaridades de hecho” (1950: s/p). Implícita en estos modelos, entonces, una idea del desarrollo vinculada a la apertura comercial y financiera en mercados crecientemente e irrefrenablemente globalizados.

En tercer lugar, priman en tales aproximaciones los objetivos de convergencia y homogeneización entre los países, sociedades e instituciones de las regiones. Se subestiman las diferencias estructurales radicadas en procesos de larga duración de cambio y transformación de los órdenes regionales y mundiales de producción y reproducción, confiando en las capacidades de igualación del libre arreglo de las fuerzas individuales en estructuras formales de mercado.

Finalmente, tales enfoques tienen cierta pretensión de universalidad, bajo un objetivismo cientifista que desestima las peculiaridades locales del desarrollo y la regionalización (Fioramonti, 2012; Jørgensen *et al.*, 2006; Riggiozzi y Tussie, 2012).

Estos enfoques predominan en la Academia, así como en la prensa internacional y regional, a la hora de evaluar procesos como los que se citaron anteriormente, generalmente valorados como insuficientes ante los ejemplos históricos de otras regiones y el ideal normativo en el que los mismos se convierten. La heterogeneidad y el alto nivel de retórica populista que impregnaría los recientes proyectos regionalistas latinoamericanos, los convertiría en inviables en última instancia, en cuanto no siguen las pautas marcadas por la experiencia europea y las teorías construidas alrededor de la misma. En este sentido, se puede citar un artículo del *The Wall Street Journal* enfatizando la existencia de “dos Américas Latinas” divididas por la ideología (Luhnow, 2014); las críticas elaboradas en base al ejemplo europeo (Malamud, 2013; Malamud y Gardini, 2012), así como otros análisis orientados a cuestionar una confusión de proyectos que habría que dejar de multiplicar, sino racionalizar, condensar y optimizar (*The Economist*, 2013).

Los actuales regionalismos latinoamericanos, según estas apreciaciones, no serían otra cosa que la ruptura entre dos grandes proyectos políticos ideologizados y enfrentados entre ellos. El primero de ellos resultaría más prometedor, en cuanto se orienta al libre

comercio, a un relacionamiento estrecho con las economías occidentales y a la región del Pacífico, siguiendo los esquemas del regionalismo abierto formulados en base a la experiencia europea. El segundo, por el contrario, se sustentaría en visiones populistas y anacrónicas del proteccionismo neodesarrollista, y se vería frenado en su potencial de convergencia, debido al excesivo protagonismo presidencialista de sus promotores (Devlin y Castro, 2002; Devlin y Estevadeordal, 2001; Kuwayama *et al.*, 2005; Mesquita y Mendoza, 2007).

Retomando las críticas anteriores a dichos enfoques, es posible entender, entonces, la existencia de sesgos y falacias a la hora de evaluar los recientes regionalismos latinoamericanos. Esto es, porque discutiendo de dos regionalismos ideologizados y decretando la inviabilidad de lo “nuevo” por la falta de convergencia y homogeneidad, subestiman los procesos históricos de largo alcance que subyacen a los mismos, y se convierten así en “jaulas de hierro de larga duración”, o en ideas históricas dotadas de sentido político (Cox, 1996; Weber, 1974).

Diversos límites caracterizan tales valoraciones. En primer lugar, su molde ontológico de agencia, institucionalista y formalista, no les permite apreciar otros niveles y fuerzas sociales; ideas, valores y objetivos de fuerzas no institucionalizadas, de las personas y los colectivos que, en sus movimientos e interrelaciones, también participan en la construcción y transformación de las regiones.

En segundo lugar, entienden lo político como ideología y como freno al avance de la integración. Esta visión limitada de lo político les impide apreciar la existencia de luchas estructurales y superestructurales de largo alcance, subyacentes al cambio y la disputa sobre los modelos de desarrollo y de interrelación Estado-sociedad civil, estrechamente vinculadas con los diversos proyectos regionalistas de agencia. En base a ello, la pretensión de apoliticidad de las teorías liberal-institucionalistas-dominantes puede llegar a ser un límite, en tanto invisibiliza las razones profundas de las diferencias realmente existentes.

Quizás sea necesario propiciar otros enfoques, expresando el necesario cuestionamiento de quienes auspician un rumbo único para

América Latina, como hicieron los modelos panamericanista y del regionalismo abierto de los años 90. La diversificación de proyectos y opciones; incluso su enfrentamiento y disputa, pueden ser síntomas de procesos más profundos de cambio social en el nivel macro de la región, expresado por, entre otras dinámicas, la búsqueda de la diversificación de socios, la mayor confianza y asertividad de los países de la región, y la experimentación de nuevos modelos y esquemas de desarrollo e interrelación, más allá de las fronteras nacionales.

Otras perspectivas, críticas con respecto a los enfoques dominantes, permiten reconducir los estudios de los regionalismos, más allá del “fetichismo de las organizaciones regionales formales”, a observaciones de más amplio espectro sobre cómo cambian y se transforman las sociedades latinoamericanas y sus instituciones (Hettne y Söderbaum, 2000).

3. La reconfiguración (y el reconocimiento) de una multiplicidad de Latinoamérica

Aportes de esta envergadura se pueden encontrar en la EPI crítica del desarrollo y los regionalismos. Se trata de una multiplicidad de aproximaciones, las cuales tienen en común su inquietud con respecto a las falencias de los modelos de análisis anteriormente descritos; de su excesivo formalismo e institucionalismo. Tales enfoques críticos valoran la necesidad de volver a ubicar lo político en los estudios de los regionalismos, así como de contextualizar histórica y geográficamente los procesos propios de Latinoamérica, aprovechándolos como entradas epistemológicas alternativas para entender las transformaciones de un orden mundial cambiante (Sil y Katzenstein, 2010; Hettne, 2005).

Entendiendo que no se pueden reducir los regionalismos a la mera integración comercial y formal-institucional, estos vienen a ser una entrada analítica privilegiada para conocer las transformaciones históricas de largo alcance del continente y de sus sociedades; de los modelos hegemónicos de desarrollo, de las formas de Estado y de sus esquemas cambiantes de interrelación con la sociedad civil.

La heterogeneidad de los proyectos regionalistas actualmente en el centro del debate, que llevó a que se decretara la fragmentación del continente, es entonces interpretada como algo más que el mero límite para el progreso y el desarrollo de los países latinoamericanos, sino como expresión de fracturas más profundas que tienen a ver con importantes cambios estructurales y superestructurales inmersos en las historias específicas latinoamericanas, que no hay que menospreciar.

En esta línea se encuentran las aportaciones de la EPI británica, o pluralista (Cohen, 2008), de autores como Robert Cox, Stephen Gill, Robert Gilpin, Peter Katzenstein, Mark McNally, John Schwarzmantel, Timothy Sinclair, Susan Strange y Kees Van der Pijl, responsables, entre otros, de la inauguración de una escuela neogramsciana o crítica y del materialismo histórico de estudios internacionales (Cox, 1992, 1996, 2002, 2009; Gill, 1993, 2000, 2003; Gilpin, 2001; Katzenstein, 2010; McNally y Schwarzmantel, 2009; Sinclair, 1996; Strange, 1986, 1988; Van der Pijl, 1998).

Su ontología se impone en claro cuestionamiento a los enfoques del liberalismo institucional, en tanto su realidad a estudiar es el resultado de las complejas interrelaciones entre ideas, capacidades productivas e instituciones, y entre órdenes mundiales, fuerzas sociales y formas de Estado (Cox, 1996, 2009); un cosmos cognoscible netamente más complejo que el de los enfoques dominantes de relaciones internacionales, limitados a estudios de agencia de actores y procesos.

Su epistemología, entonces, es caracterizada por el estudio historizado de las interrelaciones entre estructuras y superestructuras, y entre estructuras y agencias, siendo fundamental la contextualización histórica y geográfica de los procesos en análisis (Cox, 2002: 76).

Es en este sentido que tales autores proponen diferenciar entre las categorías de regionalismo, regionalización e integración regional. Mientras que, con regionalismo, entienden las ideas y los proyectos políticos de región, de fuerzas formales e informales; la regionalización es un proceso subyacente “de formación de regiones”, mediante la interrelación fáctica, material e ideacional, entre fuerzas sociales

y capacidades productivas de las sociedades implicadas; los flujos de individuos y colectivos, sus nexos e interrelaciones, las infraestructuras que erigen, los intercambios de bienes, servicios, inversiones e ideas (Farrell, 2005; Hettne, 2005a). Tales dinámicas van más allá, y a la vez, sustentan los proyectos formales-institucionales de arriba-abajo, ahora identificados como integración regional (Bøås y McNeill, 2004; Hettne y Söderbaum, 2000; Phillips, 2004).

Los diferentes regionalismos, entonces, pueden entenderse como expresiones de una heterogeneidad que es propia de la región, y que no hay que ocultar bajo pretensiones de homogeneidad, sino que deben ser identificadas y revitalizadas a la luz de las complejas relaciones de causalidad que informan los desarrollos latinoamericanos. Se trata de una de las múltiples dimensiones analíticas de las dialécticas cambiantes entre los diversos modelos y formas de Estado y desarrollo que se confrontan en el continente, en función de las transformaciones de las estructuras del orden mundial (Fawcett, 2005; Payne, 2005).

Se trata no solamente de propuestas y proyectos de agencias intergubernamentales, sino también de construcciones históricas y sociales complejas; de pluralidades coexistentes moldeadas por procesos económicos y políticos subyacentes que radican en siglos de historia (Hettne, 2005; Lombaerde *et al.*, 2012; Payne, 2004; Söderbaum y Shaw, 2003).

En base a ello, se extraen dos presupuestos fundamentales para el estudio de los regionalismos latinoamericanos. En primer lugar, resulta necesario hacer decaer el referente universal de la integración europea, en cuanto la regionalización y los regionalismos preceden la inauguración de una tradición académica y de la práctica política de la integración regional en función de los esquemas europeístas.

En segundo lugar, y no menos importante, se vuelve a valorar la pluralidad de regionalismos, entendiéndola como algo más que mera fragmentación; la heterogeneidad, como coexistencia compleja, que refleja distintas configuraciones estructurales de fuerzas sociales; el conflicto, como intrínseco al desarrollo desigual y combinado de la región.

Más allá de las rigideces conceptuales de las formulaciones hegemónicas ancladas a los modelos o “jaulas de hierro” europeístas de la integración, reconocer la multiplicidad de proyectos regionalistas y de “Américas Latinas” permite entender la coexistencia compleja y conflictiva entre modelos de desarrollo, formas de Estado y de interrelación entre este y la sociedad civil; inmersos en procesos de largo alcance de reconfiguración hemisférica y regional ante la crisis y transformación del orden mundial (Bøås y McNeill, 2004; Bonilla y Long, 2010; Katzenstein, 2010; Payne, 2005; Söderbaum y Shaw, 2003).

Desde una perspectiva histórica, la idea de una América “Latina” fue, en primera instancia, una formulación de la Francia napoleónica, funcional a sus intereses coloniales; su adopción por las élites criollas de las independencias republicanas, una elección estratégica para construir nuevas lealtades, contrapuestas a las de la dominación española y al mundo angloamericano de la América del Norte (Espinosa, 2014; Mignolo, 2005).

La idea fue reformulada entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, para promover los intereses de los Estados Unidos de América en la subregión del proyecto hegemónico hemisférico, implementado con el panamericanismo de entre los años 30 y 80 del siglo pasado. De esta manera, un regionalismo hemisférico dominante inhibió otros intentos de regionalismo autónomo de la región latinoamericana, imbuida en el hemisferio occidental y en la afiliación al hegemon (Espinosa, 2014).

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la Unión Panamericana se transformó en el Sistema Interamericano, que durante la Guerra Fría asumió los tintes ideológicos del desarrollismo nacionalista de corte autoritario cívico-militar, en convergencia con un regionalismo entendido como espacio privilegiado para los intereses económicos del poder dominante del bloque occidental (Espinosa, 2014; Thorp, 1985; Vivares, 2013).

Los años 70 y 80 vieron la modificación de este modelo, con la desvinculación político-económica de México del resto de “América Latina”, en dos tipos de configuraciones latinoamericanas (Maira, 2013); diferenciación corroborada por el fracaso de las negociaciones

del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en los años 2000. Se trata de un proceso de transformación de largo alcance de lo latinoamericano, a partir de un eje suramericano, lo cual demuestra que la actual “fragmentación” del continente, que se suele achacar al hiperpresidencialismo populista de los gobiernos progresistas y a la contraposición entre regionalismos ideologizados, radica en realidad en procesos anteriores y en dinámicas más profundas de transformación regional, correspondiendo a trayectorias históricas y a transformaciones materiales e ideacionales diferenciadas por el curso de la historia.

Iniciativas como Unasur y Celac proponen algo más que la mera confrontación ideológica. Dicho de otra manera, la confrontación ideológica que expresan en su dimensión de agencia es una manifestación de la persistencia de fracturas profundas sobre los modelos de Estado y de desarrollo; sobre el papel de lo político y de la soberanía, que no se resolvieron mediante la pretenciosa neutralidad de los esquemas integracionistas del regionalismo abierto que dominaron durante los años 90 del siglo pasado.

Los denominados “nuevos” regionalismos latinoamericanos, según tales enfoques, son el correlato regional de movimientos domésticos de amplio alcance, buscando la recuperación de lo político y del Estado; de su capacidad soberana y de planificación, de las políticas sociales y del desarrollo apropiado y localizado, ante los fracasos de la época neoliberal de las décadas pasadas y ante cierta fatiga de la vecina superpotencia, cuya primacía es cada vez más discutida. En última instancia, se trata de intentos creativos de cuestionar y reformular los esquemas y modelos importados desde otras latitudes, a las especificidades y necesidades de un continente que busca construir caminos propios para el desarrollo.

4. Después de Latinoamérica

Las aportaciones de la EPI crítica del desarrollo y los regionalismos, como se puede apreciar, modifican los términos del debate sobre la fragmentación de los regionalismos latinoamericanos, gracias a su atención especial por la dimensión histórica de los procesos de

regionalización, en relación con los cambios en los modelos de desarrollo y en el orden mundial.

Aun así, no logra plenamente su objetivo de desplazar el análisis de lo formal a lo informal y de los proyectos de arriba-abajo de integración regional, a los procesos de abajo-arriba de construcción fáctica de región.

Otros sujetos, tradicionalmente silenciados y menospreciados por los estudios internacionales, participan en la formulación de ideas y prácticas de región, coexistentes y resistentes, que pueden contribuir a repensar este debate y a reconsiderar las fuentes y las consecuencias de la heterogeneidad de este continente. Para darles voz, se propone un diálogo de la EPI crítica y del materialismo histórico, con la aportación sustantiva y el desafío epistemológico del grupo latino/latinoamericano modernidad/colonialidad.

Esta propuesta se enmarca en un debate más amplio, crecientemente presente en diversas disciplinas de las ciencias sociales, acerca de las posibilidades de des-eurocentramiento, o “provincialización”, de los marcos ontológicos y epistemológicos dominantes. En el ámbito de los estudios internacionales, han sido diversas las propuestas para cuestionar los sesgos universalistas de la disciplina y reconstituir formas autorizadas de conocer que fueran más afines a las especificidades históricas y geográficas de los espacios estudiados (Acharya, 2011; Fonseca y Jerrems, 2012; Galindo, 2013; Gruffyd, 2006; Seth, 2011; Tansel, 2013; Vasilaki, 2012). En tales ejemplos, se emplean estrategias de diálogo interparadigmático y de pluralización crítica, con el fin de revitalizar las vivencias y experiencias de otros sujetos “que emergen por debajo de las estructuras del poder institucional” (Worth, 2009: 197; Worth 2011).

En el caso de las formulaciones del grupo latino/latinoamericano modernidad/colonialidad, se proponen formas plurales de conocer que se distancien de las pretensiones universalistas de las teorías tradicionalmente formuladas desde los *loci* de enunciación privilegiados de la Academia europea y norteamericana; de su “*hybris* del punto cero” (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007). Su principal reto es reconocer otras epistemologías y otras subjetividades, consideradas de

frontera, en tanto ubicadas más allá del modo hegemónico de la racionalidad occidentalista (Mignolo, 2002).

En congruencia con el llamamiento de la EPI crítica y del materialismo histórico de contextualizar los procesos estudiados en sus dimensiones históricas y geográficas, reivindican la especificidad y la continuidad, para América Latina, de la experiencia histórica y los legados materiales y superestructurales de la colonialidad, la cual sigue moldeando los patrones de “poder, saber y ser” de la región y de sus sociedades ante los cambiantes órdenes mundiales (Quijano, 1988).

Tales enfoques dedican una especial atención a las ideas, culturas e identidades, entendiéndolas, sin embargo, como ejes de acción y contestación política enmarcados en estructuras materiales históricas. En afinidad con la formulación neogramsciana de EPI, la sociedad civil, en su formación estructural y superestructural, es un espacio privilegiado de análisis, en cuanto es en ella que se sustenta el orden social existente, y desde la misma puede fundamentarse el cambio social, mediante la estructuración de ideas que tienen una dimensión material (Cox, 2002; Morton, 2007).

Gracias a estas bases, vuelve a tener centralidad una categoría, empleada por los estudios críticos de los regionalismos, y que sin embargo quedó ofuscada por la diferenciación que se mencionó anteriormente entre regionalismo, regionalización e integración regional. Se trata del término *regionness*, traducido como regionalidad, regioneidad o idea de región, el cual permite hacer referencia a las dimensiones culturales e identitarias que, en los niveles de lo superestructural, contribuyen a la formación y la reformulación de las regiones (Farrell, 2005; Fawcett, 2005; Hettne y Söderbaum, 2000; Payne, 2004; Riggirozzi, 2012; Slocum y Van Langenhove, 2005; Söderbaum, 2005).

Contrariamente a los enfoques liberales institucionalistas dominantes, las identidades no son el mero correlato *soft* de los proyectos económicos de integración regional, sino que son un sustento imprescindible en la construcción y consolidación de regiones. Por otro lado, la aproximación de la modernidad/colonialidad refuta la suficiencia de los proyectos políticos institucionalistas orientados a la consecución de la homogeneidad regional, en base a la observación

de que, en América Latina, así como en otras regiones, existe una multiplicidad de identidades y lealtades no excluyentes, sino coexistentes y resistentes, dentro y entre las fronteras nacionales, que persisten y se transforman, al menos desde la experiencia histórica de la colonización (Restrepo, 2007; Slocum y Van Langenhove, 2005).

El debate sobre la fragmentación del continente, que se atribuye a la coexistencia de proyectos regionalistas en el nivel de agencia de lo intergubernamental, entonces, vuelve a cuestionarse ante la identificación de una multiplicidad de fracturas, materiales e ideacionales, que caracterizan la región y sus Estados nacionales.

En la actualidad, una multiplicidad de sujetos, tradicionalmente excluidos del *status* de *actorness* otorgado por la disciplina de las Relaciones Internacionales (como son los movimientos sociales, los grupos ciudadanos y los diversos colectivos que habitan y transforman la región), contribuyen a la construcción de ideas e identidades; de solidaridades desde abajo que pueden desafiar las ideas más asentadas sobre el continente; su lugar en el mundo, como entidad artificialmente orgánica y nuclear.

Más allá de la integración formal-institucional, existen procesos de regionalización, desregionalización y re-regionalización vehiculados por fuerzas sociales “después de América Latina”, constituyendo otras regionalidades, fronterizas y hasta ahora silenciadas, coexistentes y resistentes con respecto a las ideas de América y de América Latina (Clark, 1997; Grosfoguel, 2006; Guerrero, 2001; Mignolo, 2002, 2003, 2005).

Su reconocimiento, por estudios capaces de escuchar las “voces de las periferias”, es un paso hacia el replanteamiento de la idea de región que sustenta la construcción intelectual y cultural del continente, en base a la multiplicidad de “ausencias” y “emergencias”; de las fronteras identitaria, internas y externas, que lo caracterizan (Del Pero y Baroncelli, 2009; Hobsbawm, 1994; Hroch, 1994; Máiz, 2004; Santos, 2010: 21).

Gracias a esta aportación, resulta limitado pensar en la integración regional bajo el prisma de un “fetiche institucionalista” cristalizado, que prescinda de las aportaciones de los grupos silenciados y

“fronterizos”. A este respecto, entonces, se abren múltiples posibilidades de análisis, volcadas a la reconstrucción de los puentes epistémicos y de práctica política entre las identidades y las ideas propuestas por las fuerzas sociales de base del continente, y las ideas de región que sustentan los proyectos regionalistas dominantes.

Piéñese, a este respecto, en cómo las identidades de los pueblos afrodescendientes e indígenas del continente promueven rupturas en las lealtades y las fronteras nacionales de los países latinoamericanos; en las vivencias complejas de las comunidades transfronterizas que se articulan en espacios divididos por las limitaciones formales heredadas de la colonización; en las propuestas de recuperación del *Tawantinsuyo*, el Imperio inca suprimido por el dominio de los colonizadores; de reconstrucción de un continente contrahegemónico en el *Abya-Yala*, la “tierra floreciente” del pueblo Kuna de Panamá, como alternativa a una idea de América Latina impuesta por la vivencia colonial; en las propuestas de sociedades interculturales y plurinacionales, formuladas por los movimientos indígenas desde los años 80 del siglo pasado, que ahora motivan una corriente neoconstitucionalista que cristalizó en las refundaciones constitucionales de Bolivia y Ecuador, en claro contraste con el constitucionalismo multiculturalista neoliberal de los años 80 y 90 (Roncallo, 2013; Santos, 2010a; Walsh, 2012; Zúñiga, 2004).

Mediante sus articulaciones en espacios domésticos y regionales de la acción social, estas fuerzas sociales están proponiendo otras identidades “al margen del Estado” y “después de América Latina” (Mignolo, 2005: 177; Poole, 2009: 50; Russo, 2007; Stavenhagen, 2010), demostrando la existencia de una multiplicidad de “Américas Latinas” y de “Américas no tan latinas”, cuya revitalización es una reivindicación “hacia la descolonización epistémica y el establecimiento de la autonomía y la autodeterminación” (Albó, 1993: 18; Del Valle, 2014).

Reconociendo que la propia idea de Latinoamérica es “producto de la matriz colonial del poder, que legitima *un* lugar de enunciación privilegiado” (Franzé, 2013: 231); que a esta identidad subyacen “órdenes de saber” relacionados (Castaño, 2007: 222), también resulta posible estudiar “elaboraciones contrahegemónicas que desafían el supuesto mismo de Latinoamérica como objeto de estudio

constituido, previo y afuera de los discursos” (Escobar, 2003: 69), e imaginar mundos “después de América Latina” y “después de América” (Mignolo, 2005: 117).

Estos son solamente algunos ejemplos, que no pueden desarrollarse mayormente en el espacio dedicado a este texto, de una multiplicidad de procesos hasta ahora ausentes de las preocupaciones de los internacionalistas. Su apreciación implica la posibilidad, si aceptados en enfoques críticos y honestos, de cuestionar o incluso rechazar la idea colonial de América Latina, propiciando diversos replanteamientos de la región desde otras subjetividades. Lejos de tratarse de un mero ejercicio intelectual de una antropología postmoderna autorreferencial, son propuestas orientadas a la recuperación de lo político y del papel de los sujetos subalternos en los entendimientos y las construcciones múltiples de región, que coexisten con los proyectos formales formulados desde arriba y desde la política institucionalizada.

5. Conclusiones

¿Qué sentido tiene seguir hablando de una América Latina fragmentada? Desde luego, el objetivo de esta contribución no es el de negar la validez de la categoría “Latinoamérica” como referente analítico, en tanto construcción identitaria y material cuya historicidad no debe ni puede refutarse. Sin embargo, resulta preciso cuestionar aquellas valoraciones que, sin reconocer dicha historicidad, la magnifican como ideal y fin último de unidad continental por sobre la historia, los poderes y los contextos de la vida humana, rechazando su heterogeneidad y el potencial de cambio político ofrecido por proyectos regionalistas de ruptura.

América Latina es diversa, y estas dialécticas se reconducen a sus matrices históricas del poder, son mediadas por la colonialidad y por su relación con un orden mundial extremadamente cambiante, en el que se redefinen los espacios y el alcance de la acción de sus fuerzas sociales en conflicto.

Entendiendo esto, también se reconocen las intencionalidades políticas que subyacen a aquellas propuestas “de resolución de problemas” que, enmarcadas en enfoques del liberal-institucionalismo,

pretenden neutralizar lo político bajo auspicios falaces de homogeneización y despolitización, reiterando los esquemas regionalistas de apertura y desinstitucionalización que estaban en boga en los años 90 del siglo pasado.

La aparente fragmentación de los esquemas actuales de regionalismos latinoamericanos y esta contraposición entre lo nuevo y lo viejo, son expresiones del cambio social y político, material e ideacional, que está afrontando la región y de la lenta pero inexorable transformación de sus estructuras de larga duración del poder.

Los estudios de los regionalismos deben buscar las trayectorias históricas comunes y diferenciadas que están en el origen de esta compleja tectónica continental, y que motivan el carácter peculiar del continente en comparación con las otras regiones, sobre cuya experiencia histórica se formularon los paradigmas y los modelos de análisis actualmente dominantes. Una mayor atención por la historicidad de tales fracturas materiales e ideacionales está en la base de unos estudios críticos de los regionalismos, que quieran cuestionar la hegemonía de las ideas históricamente dominantes sobre Latinoamérica, y propiciar la formulación de nuevas narraciones más propias de la región.

Más allá de las valoraciones más superficiales y circunstanciales sobre las diferencias que estarían dividiendo a este continente, hay que volver a pensar el porqué de tales fracturas; de una Latinoamérica en posición problemática en la economía política mundial; de dos o más Latinoaméricas compuestas por varias fuerzas sociales y por diferencias estructurales históricas profundas; y de subjetividades que no son tan latinoamericanas y que no pueden reducirse al discurso sobre una o dos Américas Latinas, sino que responden a otras afiliaciones identitarias, acarrear sus propias historias de éxitos y fracasos, y merecen ahora un espacio privilegiado en la teoría, así como en la práctica política, por su potencial creativo y por desafiar los esquemas teóricos cristalizados con los cuales se suele mirar el mundo.

6. Bibliografía

- Acharya, Amitav (2011). "Dialogue and Discovery: In Search of International Relations Theories Beyond the West". *Millennium* 39 (3): 619-637.
- Albó, Xavier (1993). "Our Identity Starting from Pluralism in the Base". *Boundary 2* (20: 3): 18-33.
- Balassa, Bela (1961). *The Theory of Economic Integration*. California: R.D. Irwin.
- Bøås, Morten y David McNeill (eds.) (2004). *Global Institutions and Development: Framing the World*. New York: Routledge.
- Bonilla, Adrián y Guillaume Long (2010). "Un nuevo regionalismo sudamericano". *Íconos* 38: 23-28.
- Castaño, Paola (2007). "América Latina y la producción transnacional de sus imágenes y representaciones. Algunas perspectivas preliminares". En Daniel Mato y Alejandro Maldonado Fermín (eds.). *Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*: 213-232. Buenos Aires: Clacso.
- Castro-Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel (2007). "Prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico". En Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*: 9-23. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad Central; Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos/Pontificia Universidad Javeriana-Instituto de Estudios Sociales y Culturales.
- Clark, Kim (1997). "Globalization Seen from the Margins: Indigenous Ecuadorians and the Politics of Place". *Anthropologica* 39 (1/2): 17-26.
- Cohen, Benjamin (2008). *International Political Economy: an intellectual history*. Princeton: Princeton University Press.
- Cox, Robert (1992). "Multilateralism and World Order". *Review of International Studies* 18 (2): 161-180.

- _____ (1996). “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. En Robert Cox y Timothy Sinclair (eds.). *Approaches to World Order*: 85-123. New York: Cambridge University Press.
- _____ (2002). *The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on Power, Morals and Civilization*. London: Routledge.
- _____ (2009). “Gramsci, l’egemonia e le relazioni internazionali. Saggio sul metodo”. En Giuseppe Vacca, Eugenia Baroncelli, Mario Del Pero y Giancarlo Schirru (eds.). *Studi gramsciani nel mondo. Le relazioni internazionali*: 31-54. Bologna: Il Mulino.
- Dabène, Olivier (2012). “Explaining Latin America’s Fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind”. *XXX International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*, 22-26 de Mayo, San Francisco, California.
- Del Pero, Mario y Eugenia Baroncelli (2009). “Introduzione: Gramsci e le relazioni internazionali”. En Giuseppe Vacca, Eugenia Baroncelli, Mario Del Pero y Giancarlo Schirru (eds.). *Studi gramsciani nel mondo. Le relazioni internazionali*: 15-30. Bologna: Il Mulino.
- Del Valle Escalante, Emilio (2014). “Self-Determination: A Perspective from Abya-Yala”. En Marc Woons (ed.). *Restoring Indigenous Self-Determination. Theoretical and Practical Approaches*: 114-122. Bristol: E-International Relations.
- Devlin, Robert y Antoni Estevadeordal (2001). “What is New in the New Regionalism in the Americas?”. *INTAL-ITD-STA Working Paper 6*. Recuperado el 14 de febrero de 2015 de <http://goo.gl/Ajkk8j>
- Devlin, Robert y Lucio Castro (2002). “Regional banks and regionalism: A new frontier for development financing”. *INTAL-ITD-STA Working Paper 13*. Recuperado el 15 de febrero de <http://goo.gl/wl2j11>
- Escobar, Arturo (2003). “«Mundos y conocimientos de otro modo» El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano”. *Tabula Rasa* 1: 51-86.

- Espinosa, Carlos (2014). "The origins of the Union of South American Nations: A Multicausal Account of South American Regionalism". En Ernesto Vivares (ed.). *Exploring the New South American Regionalism*: 29-48. New York: Ashgate.
- Farrell, Mary (2005). "The Global Politics of Regionalism: An Introduction". En Mary Farrell, Björn Hettne y Luk Van Langenhove (eds.). *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*: 1-20. London: Pluto Press.
- Fawcett, Louise (2005). "Regionalism from an Historical Perspective". En Mary Farrell, Björn Hettne y Luk Van Langenhove (eds.). *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*: 21-37. London: Pluto Press.
- Fioramonti, Lorenzo (ed.) (2012). *Regionalism in a Changing World-Comparative Perspectives in the New Global Order*. London: Routledge.
- Fonseca, Melody y Ari Jerrems (2012). "Pensamiento decolonial: ¿una 'nueva' apuesta en las Relaciones Internacionales?". *Relaciones Internacionales* 19: 103-121.
- Franzé, Javier (2013). "Fisionomía de la metafísica decolonial: lo *damné*, una identidad sin narración". *Tabula Rasa* 18: 229-251.
- Frieden, Jeffry y David Lake (eds.) (2000). *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. Boston: New York: St. Martin's Press.
- Galindo Rodríguez, Fernando (2013). "Enfoques postcoloniales en Relaciones Internacionales: un breve recorrido por sus debates y sus desarrollos teóricos". *Relaciones Internacionales* 22: 85-107.
- Gill, Stephen (1993). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (2000). "Toward a Postmodern Prince? The Battle of Seattle as a Moment in the New Politics of Globalisation". *Millennium* 29 (1): 131-140.
- _____ (2003). *Power and Resistance in the New World Order*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Gilpin, Robert (2001) *Global Political Economy: understanding the international political economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Grosfoguel, Ramón (2006). “La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global”. *Tabula Rasa* 4: 17-48.
- Gruffydd Jones, Branwen (2006). *Decolonizing International Relations*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Guerrero, Andrés (2001). “La frontera étnica en el espacio de la crítica”. *Íconos* 11: 94-99.
- Haas, Ernst (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Hettne, Björn (2005). *Global politics of regionalism: theory and practice*. London. Pluto Press.
- _____ (2005a). “Beyond the ‘new’ Regionalism”. *New Political Economy* 10 (4): 543-571 .
- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum (2000). “Theorizing the Rise of Regionness”. *New Political Economy* 5 (3): 457-473.
- Hobsbawm, Eric (1994). “Identidad”. *Revista Internacional de Filosofía y Política* 3: 5-17.
- Hroch, Miroslav (1994). “La construcción de la identidad nacional: del grupo étnico a la nación moderna”. *Revista Occidente* 162: 45-60.
- Jørgensen, Knud, Pollak, Mark y Ben Rosamond (2006). *Handbook of European Union Politics*. London: Sage.
- Katzenstein, Peter (2010). *Civilizations in World Politics: Plural and Pluralist Perspectives*. New York: Routledge.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (2002). *Power and Interdependence in a Partially Globalized World*. New York: Routledge.

- Krasner, Stephen (1976). "State Power and the International Trade Structure". *World Politics* 28: 317-347.
- _____. (2000). "State Power and the Structure of International Trade". En Jeffrey Frieden y David Lake (eds.). *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*: 19-36. Boston: New York: St. Martin's Press.
- Kuwayama, Mikiyo, José Durán y Verónica Silva (2005). *Bilateralism and Regionalism: re-establishing the primacy of multilateralism a Latin America and Caribbean perspective*. Santiago del Chile: Cepal.
- Lake, David (2009). "Open Economy Politics: A Critical Review". *International Organization* 4: 219-244.
- Legler, Thomas (2013). "Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda". *Contexto Internacional* 35 (2): 325-352.
- Lombaerde, Philippe, Baert, Francis y Tania Felício (2012). *The United Nations and the Regions: the Third World Report on Regional Integration*. London: Springer.
- Luhnow, David (2014). "The Two Latin Americas. A continental Divide Between One Bloc That Favors State Controls and Another That Embraces Free Markets". *The Wall Street Journal*, January 3rd, 2014. Recuperado el 3 de enero de 2015 de <http://goo.gl/r6qica>
- Maira, Luis (2013). "Dos Latinoaméricas". Ponencia presentada en el Foro Regional *El liderazgo de Brasil en la gobernanza regional: desafíos, perspectivas u oportunidades*, 30 de mayo de 2013. Flaco-Ecuador.
- Máiz, Ramón (2004). "Yawar Mayu: La construcción política de identidades indígenas en América Latina". En Salvador Martí i Puig y Josep Sanahuja (eds.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*: 325-366. Salamanca: Universidad Internacional de Salamanca.
- Malamud, Andrés (2013). "Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences".

RSCAS Working Paper 2013/20. Recuperado el 5 de febrero de 2015 de <http://goo.gl/lh7Ghs>

- Malamud, Andrés y Gian Luca Gardini (2012). "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and Its Lessons". *International Spectator* 47 (1): 116-133.
- Mansfield, Edward y Helen Milner (1999). "The New Wave of Regionalism". *International Organization* 53 (3): 589-627.
- McNally, Mark y John Schwarzmantel (2009). *Gramsci and global politics: hegemony and resistance*. Abingdon; New York: Routledge.
- Mesquita, Mauricio y Eduardo Mendoza (2007). "Regional integration, what is in it for CARICOM?", *INTAL-ITD Working Paper* 29. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mignolo, Walter (2002). "Posoccidentalismo: las epistemologías fronterizas y el dilema de los estudios (latinoamericanos) de área". *Revista Iberoamericana* LXVIII (200): 847-864.
- _____ (2003). *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal.
- _____ (2005). *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Gedisa.
- Morton, Adam David (2007). *Unravelling Gramsci. Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy*. London: Pluto Press.
- North, Douglas (1990). "Institutions and Their Consequences for Economic Performance". En Karen Cook y Margaret Levi (eds.). *The Limits of Rationality*: 383-401. Chicago: Chicago University Press.
- Nye, Joseph (1965). "Patterns and Catalysts in Regional Integration". *International Organization* 19 (4): 870-884.
- Payne, Anthony (2004). "Rethinking Development inside International Political Economy". En Anthony Payne (ed.). *The New Regional Politics of Development*: 1-28. New York: Palgrave MacMillan.
- _____ (2005). *The Global Politics of Unequal Development*. London: Palgrave.

- Phillips, Nicola (2004). *The Southern Cone Model: The Political Economy of Regional Capitalist Development in Latin America*. London: Routledge.
- Poole, Deborah (2009). "Autonomía desterritorializada". En Carmen Martínez Novo (ed.). *Repensando los Movimientos Indígenas*: 49-66. Quito: Flacso-Ecuador.
- Quijano, Aníbal (1988). *Modernidad, identidad y utopía en América Latina*. Lima: Sociedad & Política.
- Restrepo, Eduardo (2007). "Identidades: planteamientos teóricos y sugerencias metodológicas para su estudio". *Jangwa Pana* 5: 24-35.
- Riggirozzi, Pía (2012). "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis". *New Political Economy* 17 (4): 421-443.
- Riggirozzi, Pia y Diana Tussie (2012). "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America". *UNU/CRIS Series on comparative regionalism* 4.
- Roncallo, Alejandra (2013). "Cosmologies and Regionalism from 'Above' and 'Below' in the post-cold war Americas: the Relevance of Karl Polanyi for the 21st century". *Third World Quarterly* 34 (7): 1145-1158.
- Russo, Kelly (2007). "Quando 'outros mundos' se encontram: movimentos indígenas e a construção de uma identidade étnica transnacional do Fórum Social Mundial". En Daniel Mato y Alejandro Maldonado Fermín (comps.). *Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*: 199-212. Buenos Aires: Clacso.
- Sanahuja Perales, José Antonio (2009). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo posliberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". En Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*: 11-54. Buenos Aires: Cries.

- _____ (2012). “Regionalismo posliberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”. En Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior (coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*: 19-72. Buenos Aires: Cries.
- Santos, Boaventura De Sousa (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Trilce-Extensión universitaria; Universidad de la República.
- _____ (2010a). “Enriquecer la democracia construyendo la plurinacionalidad”. En Miriam Lang y Alejandra Santillana (comps.). *Democracia, participación y socialismo. Bolivia-Ecuador.Venezuela*: 23-32. Quito: Fundación Rosa Luxemburg.
- Schuman, Robert (1950). “Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950”. Recuperado el 5 de febrero de 2015 de <http://goo.gl/z9JcJ>
- Serbin, Andrés, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (2012). “El regionalismo posliberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”. En Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior (coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*: 7-16. Buenos Aires: Cries.
- Seth, Sanjay (2011). “Postcolonial Theory and the Critique of International Relations”. *Millennium* 40(1): 167-183.
- Sil, Rudra y Peter Katzenstein (2010). *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the study of World Politics (Political Analysis)*. London: Palgrave.
- Sinclair, Timothy (1996). “Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order”. En Robert Cox y Timothy Sinclair (eds.). *Approaches to World Order*: 3-18. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations.
- Slocum, Nikki y Luk Van Langenhove (2005). “Identity and Regional Integration”. En Mary Farrell, Björn Hettne y Luk Van Langenhove (eds.). *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*: 137-154. London: Pluto Press.

- Söderbaum, Fredrik (2005). "Exploring the Links between Micro-Regionalism and Macro-Regionalism". En Mary Farrell, Björn Hettne y Luk Van Langenhove (eds.). *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*: 87-103. London: Pluto Press.
- Söderbaum, Fredrik y Timothy Shaw (2003). *Theories of New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Stavenhagen, Rodolfo (2010). *Los Pueblos Originarios: el debate necesario*. Buenos Aires: Clacso.
- Strange, Susan (1986). *Casino Capitalism*. New York: Manchester University Press.
- _____ (1988). *States and Markets*. New York: Continuum.
- Tansel, Cemal Burak (2013). "Breaking the Eurocentric cage". *Capital & Class* 37: 299-307.
- The Economist* (2013). "Latin American geoeconomics: A continental divide", 18 mayo 2013. Recuperado el 13 de julio de 2014 de <http://goo.gl/v5pi9w>
- Thorp, Rosemary (1985). "Introduction". En Christopher Abel y Colin Lewis (eds.). *Latin America, economic imperialism and the state: the political economy of the external connection from independence to the present*: 397-404. London: Institute for Latin American Studies.
- Van der Pijl, Kees (1998). *Transnational Classes and International Relations*. London: New York: Routledge.
- Vasilaki, Rosa (2012). "Provincialising IR? Deadlocks and Prospects in Post-Western IR Theory". *Millennium* 41 (3): 3-22.
- Vivares, Ernesto (2013). *Financing Regional Growth and the Inter-American Development Bank: The Case of Argentina*. London: Routledge.
- Vivares, Ernesto, Paúl Torres Lombardo y Kristina Cvetich (2013). "Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos". En Adrián Bonilla e Isabel Álvarez Echandi (eds.). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*: 21-47. San José: Flacso-Costa Rica.

- Walsh, Catherine (2012). "Interculturalidad, plurinacionalidad y razón decolonial: refundares político-epistémicos en marcha". En Ramón Grosfoguel y Roberto Almanza Hernández (eds.). *Lugares descoloniales. Espacios de intervención en las Américas*: 95-118. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Weber, Max (1974). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Unwin University Books.
- Worth, Owen (2009). "Difetti e potenzialità del pensiero gramsciano nelle relazioni internazionali". En Giuseppe Vacca, Eugenia Baroncelli, Mario Del Pero y Giancarlo Schirru (eds.). *Studi gramsciani nel mondo. Le relazioni internazionali*: 187-211. Bologna: Il Mulino.
- Worth, Owen (2011). "Recasting Gramsci in International Politics". *Review of International Studies* 37 (1): 372-392.
- Zúñiga García-Falces, Nieves (2004). "Emergencia del movimiento indígena en América Latina: de «objeto» a «sujeto»". En Salvador Martí i Puig y Josep Sanahuja (eds.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*: 35-52. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Apuntes para una conceptualización del Sur desde la integración y la cooperación Sur-Sur

Javier Surasky

1. Introducción

TRAS VARIOS AÑOS de uso tangencial, el concepto de Sur ha regresado en la última década al escenario de los debates teóricos y las acciones concretas en el campo de las relaciones internacionales en general y de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) en particular. Más aun, ha ido dando paso a una expresión de mayor *charme*: el Sur Global.

En este capítulo buscaremos avanzar hacia una comprensión del significado actual del concepto “Sur” para luego explorar las posibilidades que la cooperación Sur-Sur y la integración regional en América Latina y Caribeña significan para su afianzamiento. Lograr avanzar en esa dirección es importante ya que Estados, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y demás actores de las relaciones internacionales recurren casi hasta el hartazgo a la idea del Sur. El propio Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) dedicó su Informe de Desarrollo Humano de 2013 al “Ascenso del Sur” señalando que este “resulta llamativo por su diversidad. Esta ola de países en desarrollo incluye países con una gran diversidad de dotaciones, estructuras sociales, geografía e historia; ente ellos: Argelia y Argentina, Brasil y Bangladés, China y Chile, Ghana y Guyana, India e Indonesia, y Malasia y Mozambique” (PNUD, 2013: 43), identificando el Sur con los países en desarrollo.

Este párrafo parece señalar que “Sur” y “países en desarrollo” son lo mismo. Si así fuese estaríamos solo ante una forma de *gatopardismo* lingüístico.

Sí está claro que el Sur del que hablamos se encuentra alejado de la idea geográfica: no cabe ya en las múltiples y superpuestas brújulas mundiales (Kazajistán y Mongolia está atravesados por los mismos paralelos que Francia y Suiza).

¿Es el Sur la expresión actualizada del Tercer Mundo o de los Países No Alineados? Si de actualizarse se trata, las lógicas de un tercer mundo frente a los establecidos por las dos potencias resultantes de la II Guerra Mundial o la de países no alineados frente a las políticas promovidas (impuestas) por aquellas ya no tienen mayor sentido.

Quizás el Sur deba buscarse más cerca de Juan Dahlmann, el personaje principal del cuento de Jorge Luis Borges que encuentra en la idea de Sur un espacio donde convertir su muerte absurda en digna,¹ teniendo en cuenta que si “el Sur también existe”, como decía Mario Benedetti, entonces también debe ser algo en sí mismo.

2. Una aproximación al concepto de “Sur”

En medio de todas las dudas que genera la tarea de conceptualizar el “Sur” una certeza se hace presente: la heterogeneidad, la diversidad de historias y de trayectorias de sus componentes y las diferencias de capacidades entre ellos serán una constante inevitable. Cualquier aproximación deberá lidiar con esas características y hacer de ellas cimientos de una construcción teórica-conceptual.

Para que esto sea posible es indispensable empezar a pensar el Sur desde lugares teóricos diferentes a los tradicionales, lo que nos lleva desde el inicio a optar por pensar el Sur *desde* el Sur, siguiendo una línea que no solamente genera un pensamiento situado en espacio y tiempo, sino que cumple una función indispensable para pensar lo heterogéneo, en tanto rompe las definiciones bidireccionales que han marcado y marcan el pensamiento científico occidental (Norte-Sur; Desarrollados-Subdesarrollados/en Desarrollo, Ricos-Pobres).

Esas lecturas son, por un lado, incapaces de abarcar los grados de diversidad que adoptamos como punto de partida y, por el otro,

1 Nos referimos al cuento “El Sur” de Jorge Luis Borges, publicado por primera vez en el libro *Artificios* (1953) y del cual el autor afirma, en el prólogo a la obra, que es “acaso mi mejor cuento”.

implican un grado de ejercicio del poder que afecta precisamente el objeto de nuestro estudio: el Sur es tal por oposición al Norte, pero es el norte el que se autodesigna y exo-designa a su exterioridad; el subdesarrollo es la ausencia de los niveles de desarrollo que muestran los países desarrollados, que son quienes establecen el contenido de qué debe entenderse por ello; la pobreza y la riqueza lo son respecto de algo que es definido por quienes lo tienen por oposición de quienes lo carecen. El Sur es una construcción de poder como su no-poder.

En este hecho de la histórica exo-determinación de los actores del Sur hallamos una senda por la cual avanzar en busca de la idea de Sur, la que nos lleva hacia el campo del pensamiento decolonial, partiendo de la necesidad de pensar desde y dentro de paradigmas que traspasen la modernidad, en tanto las respuestas que se buscan no pueden ser brindadas por ella (Scott, 1999; Quijano, 2000; De Sousa Santos, 2003 y 2009b).

La ruptura se produce a partir de la consideración de la modernidad/colonialidad como unidad (Jones, 2006 y 2008; Sabaratnam, 2011) y de una reconceptualización de la modernidad y sus orígenes según los siguientes parámetros:

- La modernidad no se inicia en el siglo XVII sino con la conquista de América.
- El colonialismo es constitutivo de la modernidad.
- La dominación del otro no europeo por el europeo es esencial a la modernidad.
- La modernidad debe ser analizada desde una perspectiva global y no eurocéntrica.

Desde esa mirada diferentes autores han alumbrado conceptos tales como fascismo social (De Sousa Santos, 2009); sociología de las ausencias (De Sousa Santos, 2009); colonialidad del poder (Quijano, 2000); caos-mundial (Joxe, 2002); colonialidad del saber (Lander, 2011); colonialidad del ser (Mignolo, 1995 y 2003); encubrimiento del otro (Dussel, 2008); colonialidad global (Mignolo,

2004); epistemología de frontera y hermenéutica pluritópica (Mignolo, 2001); a partir de los cuales es posible pensar *desde* el Sur.

Se establece así una línea que reivindica a los sujetos ocultados por la modernidad, sus saberes y su lugar en el mundo, a partir de la cual es posible construir una idea de “Sur”.

El razonamiento que aplicamos para realizar tal afirmación se apoya en el señalamiento que hace Del Arenal (2007: 47), al sostener que el sistema internacional que permite el estudio de las relaciones internacionales surge con el establecimiento del Estado europeo y a partir de los tratados internacionales que se firman entre ellos, lo que produce una total ausencia del “otro no-europeo”, colonizado por este, que así no tendría injerencia alguna en el origen de un sistema internacional en que la posesión de territorios coloniales era un eje central del poder del Estado. Lo internacional y lo occidental se ven, en consecuencia, fusionados.

Es posible encontrar voces que han salido a denunciar la apropiación por Europa de lo no europeo como marca del sistema de relaciones internacionales: Bull (2005) señalaba que la colonización territorial era consustancial a la formación de un sistema internacional en tanto se convertía en la herramienta de expansión del modelo europeo más allá de Europa; y Peñas (1997), que el establecimiento de un sistema de relaciones internacionales solo había sido posible a partir de la extensión universal del capitalismo y del Estado-nación europeos mediante la vía colonial.

Esta negación fundacional de lo no europeo-occidental también se expresa en la clasificación de la humanidad que ya en 1883 hacía James Lorimer en civilizada, bárbara o salvaje —de acuerdo con el apego de su organización y a las costumbres europeas— y se extiende hasta la mucho más actual afirmación de la existencia de un “pensamiento único” que es, no casualmente, occidental, estadocéntrico y capitalista.

La teoría de la decolonialidad, denunciando ese orden, permite reinterpretar la historia y las relaciones internacionales, presentando al sistema internacional y las relaciones de poder actuales como un producto de la modernidad/colonialidad.

La decolonialidad puede entonces ser presentada como una respuesta a las prácticas de clasificación social de las personas a partir de la cual se las integra en una estructura que las ordena, sometién-dolas así a una segunda clasificación (Quijano, 2007: 118 y ss.).

A partir de aquí se construye el concepto de “colonialidad del poder”:

La colonialidad del poder es uno de los elementos constitutivos del patrón global de poder capitalista. Se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder, y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas de la existencia cotidiana y a escala social. Se origina y mundializa a partir de América. Con la constitución de América (Latina), en el mismo momento y en el mismo movimiento histórico, el emergente poder capitalista se hace mundial, sus centros hegemónicos se localizan en las zonas situadas sobre el Atlántico —que después se identificarán como Europa—, y como ejes centrales de su nuevo patrón de dominación se establecen también la colonialidad y la modernidad (Quijano, 2007: 93-94).

Asociada a esta forma de colonialidad se presenta lo que Mignolo denomina “colonialidad global”, una forma históricamente nueva de colonialismo donde no hay territorialidad ni potencia colonizadora identificable: “La posmodernidad del imperio no es sino postcolonialidad en el sentido literal del término: nuevas formas de colonialidad, esto es, de colonialidad global” (Mignolo, 2011: 32).

La “colonialidad del saber” es otra de las expresiones de la modernidad/colonialidad por la que se asume la existencia de una única forma de conocimiento verdadero —el conocimiento científico— que se construye sobre la base de parámetros definidos por la propia lógica colonial.

Debemos señalar aquí que la teoría decolonial asocia la idea de justicia global a la epistemológica: De Sousa Santos (2009: 12) ha afirmado que “no habrá justicia global sin justicia cognitiva global [ya que] los procesos de opresión y de explotación, al excluir grupos y prácticas sociales, excluyen también los conocimientos usados por

esos grupos para llevar a cabo esas prácticas”, dimensión de la exclusión a la que denomina “epistemicidio”.

El concepto de “epistemicidio” es de gran importancia para nosotros en tanto aceptamos que “el privilegio epistemológico que la ciencia moderna se concede a sí misma” es producto del mismo (De Sousa Santos, 2009: 81).

Finalmente, la “colonialidad del ser” se presenta como “la dimensión ontológica de la colonialidad, en ambos lados del encuentro (...) apunta hacia el ‘exceso ontológico’ que ocurre cuando seres particulares se imponen sobre otros y, además, encara críticamente la efectividad de los discursos con los cuales el otro responde a la supresión como un resultado del encuentro” (Escobar, 2012: 78).

Esta “supresión” u “ocultamiento” tiene raíces, según afirma Dussel (1996:133 y ss.), en la persona de Hernán Cortés como expresión de un ideal de subjetividad moderna/colonial al que denomina *ego conquiro* —previo al *ego cogito* cartesiano—, por lo que afirma que la certidumbre del sujeto como conquistador antecede a la del sujeto pensante de Descartes.

En este punto, y por fuera del pensamiento decolonial, es importante el aporte que hace Samir Amin al sostener que la jerarquía de los países depende de su capacidad para competir en el mercado mundial y que “dicha competitividad es un *producto complejo en el que confluyen múltiples factores* económicos, políticos y sociales” (Amin, 1999: 17. El resaltado es propio). Esos factores pueden ser planteados como resultados y mecanismos de reproducción de la modernidad/colonialidad.

Amin (1999; 2005) señala, desde una posición estructuralista, la existencia de cinco monopolios del poder: el tecnológico, el financiero, el de acceso a los recursos naturales, el de posesión de armas de destrucción masiva y el de las comunicaciones y los medios de comunicación. Esta identificación amplía la posibilidad de la lectura de la modernidad/colonialidad estableciendo ejes sobre los que el poder colonial se sostiene. Agreguemos que el monopolio de las comunicaciones nos proyecta hacia recursos de poder simbólicos, altamente relevantes para el ordenamiento mundial moderno/colonial.

En este punto podemos ya fijar nuestra aproximación al concepto de “Sur”, entendiendo que este es una posición política que sostiene la necesidad de recuperar aquello que ha sido ocultado por la modernidad y el orden internacional subsiguiente de bases europeo-occidentales y capitalista, buscando establecer un orden internacional que refleje las diferencias que el actual ha ocultado como práctica constituyente de su funcionamiento.

Los actores que trabajen por ese objetivo serán en consecuencia “del Sur” y los Estados que asuman ese objetivo en sus políticas exteriores serán los que conformen “el Sur” desde una perspectiva estatocéntrica.

3. El lugar de la cooperación Sur-Sur en la construcción del Sur

Siguiendo la línea que proponemos, la cooperación Sur-Sur se presenta como una herramienta privilegiada para dar emergencia a los ocultamientos que se encuentran en la base de la conceptualización del Sur. Para comprender mejor esta afirmación es necesario presentar brevemente a la cooperación Sur-Sur y su historia.

Las Naciones Unidas definen a la cooperación Sur-Sur como “la interacción entre dos o más países en desarrollo, que intentan lograr sus objetivos de desarrollo individuales o colectivos mediante intercambios de conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos” (Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Informe sobre la aplicación de la CSS [DP/2004/26]).

La Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur sitúa su origen en las acciones que, en 1954, llevó adelante Tailandia en apoyo de sus países vecinos. Nosotros, siguiendo el razonamiento que venimos realizando, sostenemos que la cooperación Sur-Sur —para ser considerada como tal— debe estar impregnada del contenido político que es consustancial a la noción de Sur y por ello el punto de inflexión que permite comenzar a hablar de cooperación Sur-Sur como una modalidad específica dentro del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD) va a tener lugar en 1955, cuando se reúna la Conferencia de Bandung y expresen en su “Declaración

Final” el compromiso de los países presentes, casi todos recién nacidos a la vida independiente o en vías de ello, de proveerse mutua asistencia técnica, “hasta el máximo posible”.²

De esta manera el elemento básico esencial que permite la identificación de la cooperación Sur-Sur y su diferenciación de la cooperación Norte-Sur está dado no por los actores que la practican sino por el contenido político que orienta sus acciones hacia la recuperación de los saberes y prácticas propios del Sur.

Es precisamente sobre la base de reivindicaciones —alineadas con el intento de establecer un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y un Nuevo Orden Informativo Internacional (NOII)— que veremos constituirse en 1964 a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y al Grupo de los 77 (G77) y, en 1976, aprobarse el Programa de Acción para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), todas ellas expresiones institucionales de consolidación de un proyecto de ordenamiento de las relaciones internacionales diferente al existente.

El paso más trascendente en materia de cooperación Sur-Sur llegaría en 1978 con la reunión en Buenos Aires de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, cuyo resultado fue el “Plan de Acción de Buenos Aires” (PABA) para promover y realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), donde se afirma que esta es un “proceso *consciente, sistemático y políticamente motivado*, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo” (el resaltado es propio), entendiéndose que constituía una fuerza decisiva para iniciar, diseñar, organizar y fomentar una cooperación orientada a que los países en desarrollo pudieran crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, con el fin de lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, considerada esencial para su desarrollo social y económico.

2 “Declaración Final de la Conferencia Afro-Asiática”, Capítulo A: Cooperación Económica, párr. 2.

Entre los objetivos fundamentales de la CTPD allí reconocidos se encuentran los de fortalecer las propias capacidades de los países en desarrollo para encontrar soluciones a sus problemas “en consonancia *con sus propios* valores, aspiraciones y necesidades especiales” (el resaltado es propio) y el logro de mejores condiciones de participación de los países subdesarrollados en las actividades económicas internacionales, lo que expresa el sentido de recuperación de lo propio y la voluntad de utilizarlo para construir un sistema internacional diferente, los dos extremos a los que hacíamos referencia al definir el Sur.

En esa dirección se movería la Conferencia sobre Cooperación Económica entre países en Desarrollo reunida en Caracas en 1981, que reclamó la revisión del sistema de preferencias comerciales vigente entre los países en desarrollo y el establecimiento de un grupo de expertos que estudie la creación de un fondo solidario y de un banco para los países en desarrollo.

A partir del PABA comienzan a señalarse un conjunto de principios que dan forma a la cooperación Sur-Sur: estricto respeto por la soberanía nacional (no injerencia), equidad en la distribución de costes y beneficios, encabezamiento desde los gobiernos, horizontalidad, adopción de decisiones por consenso, actuación bajo esquemas de asociación y trabajo liderado por el socio receptor.

Entendemos que estos principios, fundamentales en lo operativo, no expresan íntegramente el elemento esencial de la cooperación Sur-Sur, dado por su carácter de reivindicación política y por la recuperación de los saberes propios del Sur como estrategia de reconstrucción de las relaciones entre los Estados.

En consecuencia, proponemos la consideración de un nuevo principio para identificar la cooperación Sur-Sur al que podríamos denominar como “de autoafirmación”, dado por el hecho de que la misma debe basarse en saberes propios de los pueblos del Sur o bien en aplicaciones de saberes científico-técnicos propios de las sociedades del Norte previamente adaptados a las capacidades, necesidades y tradición cultural del Sur.

Es aquí donde reside el sentido propio de la cooperación Sur-Sur. Es este el sentido del camino que la misma viene recorriendo desde las reuniones de Buenos Aires y Caracas —recordemos que las denominaciones CTPD y CEPD se fundieron en la de Cooperación Sur-Sur (CSS)³ y que ha llevado a plantear la existencia de un paradigma de cooperación diferente al tradicional, nos permite afirmar que sobre la base de la CSS emerge un discurso político y técnico sobre la cooperación internacional propio de los países del Sur.

De esta manera la CSS actúa fortaleciendo la construcción del Sur como conjunto, en tanto que es un canal que permite poner en práctica la teoría: al actuar desde el Sur pone en funcionamiento los saberes propios, rescata las prácticas culturales propias y estrecha las relaciones entre actores del Sur.

Así el nivel, profundidad y extensión que ha logrado la CSS hoy —más allá de los desacuerdos que puedan existir entre quienes la practican respecto de un amplio abanico de cuestiones— permite que la misma opere como un sostén de la idea de Sur que proponemos y facilita su progreso, ocupando el lugar de la savia que nutre y da vida a lo que solo un observador muy mal informado podría clasificar como una realidad inerme.

Si el Sur se relaciona con “lo ocultado”, la CSS es una herramienta de visibilización que, como tal, posee una capacidad de transformación potencial de la realidad internacional que no puede despreciarse dentro del proyecto que hemos señalado como constitutivo del Sur. Con esto no estamos afirmando que la CSS pueda por sí misma cambiar el sistema internacional (menuda tontería sería sostener tal cosa) sino que es un ámbito propicio para la acción decolonizadora, quizás el espacio donde esta puede exponer sus mundos opcionales con mayor claridad, y en este sentido es una herramienta de cambio potencial de un orden internacional construido a partir de un poder direccionado hacia la negación del otro.

Para comprender mejor esto conviene asomarnos, aunque sea brevemente, a la antropología.

3 Ver la Resolución de la Asamblea General de la ONU: “Cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo” (A/Res/58/220) del 19 de febrero de 2004).

Clifford Geertz sostiene en su libro *La interpretación de las culturas*: “Creyendo con Max Weber que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido, considero que la cultura es esa urdimbre” (Geertz, 1992: 20).

Si la CSS, tal como lo sostenemos, puede ser asociada al discurso decolonial a partir de su presentación como un discurso propio, temporal y geográficamente situado en el Sur, entonces tenemos que, en un sentido razonable, la CSS es representativa de una revalorización del lugar en el mundo y en la historia de los actores del Sur, es decir, de una “urdimbre de significaciones” propias del Sur, oportuna e intencionadamente soterrada por la colonialidad. En esta visión “semiótica” la cultura queda estrechamente vinculada con las relaciones sociales.

La CSS, para ser consecuente con sus principios, necesita rescatar las culturas de los pueblos del Sur de las ataduras coloniales que sujetan los procesos de producción y reproducción social, resignificándolas por fuera del orden que se ha impuesto desde la triple vertiente de las colonialidades del poder, del saber y del ser. La CSS es entonces también un instrumento privilegiado para la construcción identitaria.

Para avanzar algo más sobre este camino vamos a incluir en nuestro análisis la variable de la integración regional entre países del Sur junto a la de CSS.

4. Cooperación Sur-Sur e integración regional en la construcción del Sur

Cuanto venimos sosteniendo respecto de cómo la CSS fortalece la idea de Sur —o, mejor, la construcción de un Sur política y culturalmente definido— es de una u otra forma aplicable a los procesos de integración regional y subregional que se verifican en el Sur.

No podía ser de otra forma en tanto estos procesos parten de acciones cooperativas, y cuando estas responden a la idea de Sur con la que estamos trabajando la integración puede ser leída como una forma particular de CSS o, si se prefiere, como su principal canal propio de institucionalización.

Los límites del presente trabajo, sumado al reconocimiento de la heterogeneidad propia del Sur, nos obligan a enfocar nuestra atención hacia nuestra región en particular. Cuanto digamos de aquí en más es entonces aplicable exclusivamente a los procesos de integración en América Latina y el Caribe.

El primer punto a señalar aquí, para evitar malos entendidos, es que no estamos afirmando —ni tenemos elementos para creerlo, más bien todo lo contrario— que exista *una* identidad latinoamericana pero sí pensamos que hay posibilidades de construirla a partir de reconocer que somos identidades latinoamericanas en diálogo.

Los discursos dominantes nos han presentado históricamente como una región culturalmente homogénea, algo que por cierto era verdadero desde los parámetros que la modernidad tomaba como variables diferenciadoras: ninguno de nosotros era blanco ni europeo, es decir, éramos “incultos” y, por tanto, iguales en tanto miembros del “no nosotros” europeo.

Pues bien, no lo somos. Reconocemos tanto lo que nos une como lo que nos diferencia a unos de otros; somos tanto el conjunto (América Latina y Caribeña)⁴ como la identidad propia.

Así, la CSS, y en especial la que se expresa bajo las formas de la integración al interior de nuestra región, tiene una segunda visión posible: como patrimonio cultural de América Latina y Caribeña, como un acervo cultural construido a partir de un diálogo político que nos pertenece.

En este marco aparece la real importancia para el sostenimiento del concepto de Sur que presentamos de los procesos de integración poshegemónica que se están dando en nuestra región.

Pensemos en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o incluso en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Ellos son

4 Hago notar que no hablo de América Latina y el Caribe sino de América Latina y Caribeña. El Caribe es América, es parte de la Nuestramérica de Martí y la designación integradora expresa esta realidad mejor que la disyuntiva.

los ámbitos que institucionalizan diálogos políticos y les dan continuidad, donde se expresan la voluntad política de encuentro y de construcción de una identidad propia latinoamericana; y por ello se convierten en espacios revolucionarios (con todo el cuidado que la palabra merece, creemos que aquí cabe), pues vienen a romper con una lógica de la división y parcelación de sujetos y saberes basada en el ejercicio del poder de quien, precisamente, identifica subjetividades y saberes verdaderos y falsos, superiores e inferiores.

El diálogo político que viabiliza y da vida a estos proyectos de integración pone en juego las diversidades dentro de un espacio común: construye sobre la base de los patrimonios culturales, históricos y naturales de los países de América Latina y Caribeña un patrimonio común, del cual la CSS es parte.

Precisamente de eso se trata la integración en clave del Sur: de buscar ese patrimonio común, encontrarlo, reconocerlo y potenciarlo. Ese patrimonio que, con permiso de Geertz, hace las veces de agujas con las que tejer la urdimbre de relaciones que definen la cultura (propriadamente Latinoamericana y Caribeña y del Sur).

Así entendidos los espacios de integración, son también herramientas para romper parcelaciones sectoriales y dar lugar a conocimientos divergentes. Existían, por ejemplo, áreas de patrimonio cultural, separadas de las de patrimonio natural. Y resulta que ellas también podían ser subdivididas: las de patrimonio natural se diversificaban en temas hídricos, forestales o de biodiversidad; las de patrimonio cultural en temas urbanos o de legado de las artes... Cuando, en realidad, ¡todas estas divisiones son ficticias! ¡Nuestro patrimonio cultural es resultado de nuestro patrimonio natural y viceversa!

Afirmar en oposición que cultura y naturaleza conforman un todo indivisible entre aquello de lo que somos parte (la naturaleza) y lo que nosotros como seres humanos hemos construido y aportado a partir de nuestras propias capacidades (lo cultural) es uno de los pilares del *sumak kawsay*, una cosmovisión propia del Sur.

Pero los procesos de integración no solo pueden aportar elementos en los sentidos señalados. Detengámonos un momento en la idea misma de “integración regional”.

Nos dice Donald J. Puchala que “más de quince años de definir, redefinir, modelar y teorizar no han conseguido generar conceptualizaciones satisfactorias de lo que es exactamente aquello de lo que estamos hablando cuando nos referimos a la integración internacional y exactamente qué intentamos aprender cuando estudiamos este fenómeno” (como se cita en Dogherty y Pfaltzgraff, 1990: 471).

Algunas definiciones, no obstante, pueden sernos útiles aquí.

Haas (1966: 70) la entiende como “el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”, mientras que Balassa (1961: 1) afirma que “la integración económica es la abolición de la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales”.

La primera de las definiciones tiene un contenido multidimensional que —como veremos— es más ajustado a los últimos procesos puestos en marcha en América Latina mientras que la segunda está estrechamente relacionada con lo que ha sido el motor histórico de estos procesos: la economía.

América Latina tiene una extensa historia de búsqueda de modelos de integración regional basados en el elemento económico: podemos hacer referencia a proyectos de integración que ya estaban en el ideario de Bolívar tanto como a la iniciativa ABC (Argentina, Brasil, Chile) promovida en 1950 por Getulio Dornelles Vargas en Brasil y Juan Domingo Perón en Argentina.

Así es que el punto de partida moderno de la integración económica regional lo hallamos en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1954, resultado de la cual se llegó al tratado de Montevideo en 1960 que dio origen a la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (Alalc).

La Alalc se proponía la creación de un área de libre comercio en los 12 años siguientes a su establecimiento, pero el proyecto fracasó por diversos motivos, entre los que se destacó la falta de atención a

las diferencias realmente existentes entre los países que la integraban, exigiendo en consecuencia un progreso paralelo a todos ellos con un cronograma unificado de desgravaciones.

En 1960 se llevó adelante un intento de crear un Mercado Común de América Central y casi una década más tarde, en 1969, se firmaba el Pacto Andino.

El fracaso del Alalc llevó al lanzamiento de una nueva iniciativa integracionista expresada mediante la creación, en 1980, de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), que se caracterizó por no prever un plazo para abolir los aranceles aduaneros entre sus integrantes y por aceptar la firma de acuerdos preferenciales entre sus miembros, permitiéndoles avanzar más rápidamente en el proceso de integración económica a aquellos que así lo desearan.

Pero no fue hasta mediados de la década de 1980 y comienzos de la siguiente que la integración entre países latinoamericanos y caribeños tomó mayor impulso, haciendo que esta sea en la actualidad la región del mundo con más procesos de integración, organismos internacionales y mecanismos regionales y subregionales de colaboración.

La siguiente tabla nos muestra los procesos de integración más relevantes y las fechas de sus principales reconversiones (cuando las hubiere).

Tabla 1

Año de creación	Institución	Año de modificación	Resultado de la modificación
1960	Alalc	1980	Aladi
1960	Mercado Común Centroamericano (MCM)	1993	Sistema de Integración Centroamericana (SICA)
1969	Grupo Andino	1997	Comunidad Andina de Naciones (CAN)
1973	Asociación de Libre Comercio del Caribe (Carifta)	2008	Caricom
1994	Mercado Común del Sur (Mercosur)		
2001	Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla	2009	Proyecto Mesoamérica

2004	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	2006	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)
2004	Comunidad Suramericana de Naciones	2007	Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur)
2008	Cumbres de América Latina y El Caribe	2010	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)
2011	Alianza del Pacífico		

Fuente: Elaboración propia del autor.

Como se ve hasta pasada la mitad de la década de 1990, y en línea con la lógica neoliberal imperante en la región, los procesos tenían un fundamento casi exclusivamente económico-comercial. Era el tiempo del “regionalismo abierto” de bases cepalinas, que buscaba coordinar la integración regional con los procesos de apertura (desregulación) económica-comercial.

Solo a partir del nuevo siglo esto cambiará para avanzar de manera progresiva hacia procesos de base política y multidimensionales, catalogados como regionalismo posliberal, posneoliberal o poshegemónico, lo que ha llevado a Diana Tussie y Pfa Riggirozzi (2012) a sostener que para analizar la arquitectura regional de América Latina es necesario diferenciar los proyectos regionalistas moderados concebidos por el “regionalismo abierto” imperante en los años noventa, de los modelos contra hegemónicos de integración que pretenden transformaciones profundas.

En el área de nuestra atención ese quiebre implicó el inicio de la aplicación de procesos pensados desde el Sur y su oposición al alineamiento con el orden establecido que mostraban los anteriores.

Los más destacados representantes de esta perspectiva de la integración como procesos políticos transformadores, apoyados en las propias capacidades, saberes y realidades de la región, son los procesos de la ALBA-TCP, la Unasur y el Celac, que orientan sus acciones hacia una “nueva agenda” con énfasis en lo social, relegando el comercio al ubicarlo dentro de un marco mayor de cooperación económica en el que se destaca el tratamiento de las asimetrías (Sana-huja, 2010: 107-109).

La “nueva agenda” a la que se hace referencia incluye como sus temas más destacados: integración por desarrollo de infraestructuras, asuntos medioambientales, seguridad colectiva, cooperación energética, financiera y en temas de salud y coordinación de políticas. En el último tiempo vemos crecer el espacio otorgado a la CSS dentro de esos procesos.

Todos estos avances tienen un mismo objetivo: profundizar una agenda de integración regional que subsuma la economía a la política y de la que se excluye a los países del Norte en tanto conformadores de las desigualdades que obstruyen las opciones de la región como parte del Sur.

Esto no debe ser leído en un sentido unidireccional sino dialéctico: las tensiones persisten y los modelos de integración que consi-guen avanzar o alcanzar protagonismo dependen de las relaciones de fuerzas entre los actores. Y no siempre, como sabemos bien, son las fuerzas *a favor* del Sur (política y culturalmente hablando) las que lo-gran imponerse *en* el Sur (geográfica y sistémicamente hablando).

Los procesos de integración regional y subregional de bases “post hegemónicas” son al mismo tiempo fuentes que surgen de la CSS, espacios donde esta se fortalece y parte de la contienda interna por permitir el “ascenso del Sur”. Contribuyen a desenterrar lo enterra-do que hace del Sur el espacio de lo no dicho, de lo incorrecto, de lo marginal.

5. Conclusiones

Hemos presentado una conceptualización del Sur que, partiendo desde una perspectiva decolonial, afirma que el mismo es una posición política con un contenido orientado a la recuperación de los discursos y saberes ocultados por el ejercicio del poder en la moder-nidad, como requisito necesario para la construcción de una parti-cular forma de orden mundial europeo céntrico, primero, y occiden-tal capitalista, luego.

Al pensar el Sur como una posición política asociada a la emer-gencia de los propios saberes y discursos, estamos pensando en mo-delos de orden mundial alternativos al realmente existente.

Pensar la cooperación Sur-Sur o los procesos de integración en América Latina por fuera de una conceptualización del Sur impide ver su real capacidad transformadora y comprender su valor político más profundo.

Tanto la cooperación Sur-Sur como los procesos de integración multidimensionales a los que nos hemos referido son a la vez resultados y herramientas para la profundización de la acción del Sur y, como lógica consecuencia, podemos también señalar que no cualquier cooperación por el solo hecho de tener lugar entre actores del Sur geográfico, ni cualquier proceso de integración por el solo hecho de reunirlos, serán necesariamente parte del Sur tal como lo hemos conceptualizado.

Los debates al interior de la CSS y de los procesos de integración que tienen lugar en América Latina y Caribeña no pueden, en consecuencia, ser desagregados ni tenidos como agendas diferentes. Unos y otros —presuponiendo la existencia de discursos políticos coherentes— nacen de la misma realidad y deberían orientarse hacia los mismos objetivos.

La integración en América Latina y Caribeña, hija dilecta de la cooperación entre los actores que la protagonizan y su principal canal autónomo de institucionalización, cuando asume formas “poshegemónicas”, puede ser leída como espacio de institucionalización de las luchas del Sur, construida sobre lo que identifica y atrae a sus miembros política y culturalmente, al tiempo que respetuosa de aquello que los define como entidades únicas. Esta “capacidad institucionalizante” de la integración hace que, como un hijo amoroso, brinde protección y cobertura a quien la gestó. Un círculo virtuoso, *sumak kawsay*.

Así, tanto la CSS como los procesos de integración multidimensionales se construyen desde saberes y culturas histórica y geográficamente situados, presentando un discurso alternativo incluso desde la no necesidad del consenso como única práctica posible que permite el progreso. El diálogo (el cómo) se impone al efectivo logro del acuerdo unánime y cerrado (el qué). El proceso se impone a los fines porque la diversidad pasa de ser un obstáculo a ser un valor.

El patrimonio propio de las partes que conforman el todo no cede lugar a un patrimonio común, sino que es su semilla. El patrimonio común, nuestro acervo latinoamericano y caribeño, necesita de ellos para florecer.

Si estas dos escalas son posibles y se fortalecen recíprocamente, ¿no es posible pensar en “subir” un paso más y conformar un patrimonio del Sur que se construya a partir de los patrimonios comunes de las regiones que lo integran? La diversidad en América Latina y Caribeña es origen de nuestra comunidad, la diversidad en África es constitutiva de su comunidad. La diversidad entre América Latina y Caribeña y África, ¿no es también tierra fértil para su comunidad? Entendemos que sí, hay mucho que nos hace diversos pero hay espacios de colonialidad donde hemos sido “el otro no europeo” que hemos compartido conscientes o no de ello.

La condición de creación de la comunidad desde la diversidad, necesaria para hacer emerger los haberes y discursos del Sur, se encuentra en el diálogo entre pares y este exige encontrarnos para conocernos y reconocernos. Tal vez allí esté la clave para la construcción de un Sur verdaderamente global. Tal vez allí estemos fallando.

Profundizar los procesos de integración multidimensional, ampliarlos, extender el alcance y la acción de la CSS, son caminos de fortalecimiento de la región en la visión del Sur que planteamos.

Avanzar sobre las posibilidades que uno y otra abren para encontrarnos y construir también con otros que comparten proyectos del Sur fuera de América Latina y Caribeña no solo es posible sino deseable para hacer real ese Sur tan mencionado como vaciado de sentido.

Se trata, en última instancia, de andar por senderos que nos lleven hacia el objetivo político último que es su razón de ser: la construcción de mundos alternativos donde el Sur pueda identificarse desde la afirmación y no desde la supresión.

6. Bibliografía

Acosta, Alberto (2012). *Buen Vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Quito: Abya-Yala.

- Amin, Samir (1999). *El capitalismo en la era de la globalización*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Ayllón, Bruno y Tahina Ojeda [coords.] (2013). *La cooperación Sur-Sur y Triangular en Latinoamérica. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Madrid: IUDC-La Catarata.
- Ayllón, Bruno y Javier Suasky [coords.] (2010). *La cooperación Sur-Sur en América Latina. Utopía y realidad*. Madrid: IUDC-La Catarata, Madrid.
- Balassa, Bela (1961). *The Theory of Economic Integration*, The Irwin Series in Economics. Illinois: Homewood.
- Beriain, Josetxo [comp.] (1996). *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Anthropos.
- Brics (2012). *The Brics Report. A Study of Brazil, Russia, India, China, and South Africa with special focus on synergies and complementarities*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Bull, Hedley (2005). *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: La Catarata.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2012). *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal-AGCI.
- _____ (2012a). *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comaroff, Jean y John Comaroff (2013). *Teoría desde el sur. O cómo los países centrales evolucionan hacia África*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Comisión del Sur (1991). *Desafío para el Sur*. México DF: FCE.
- De Sousa Santos, Boaventura (2009). *Una epistemología del Sur*. México DF: Clacso Ediciones.
- Del Arenal, Celestino (2007). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

- Dogherty, James y Robert Pfaltzgraff (1990). “Teorías en Pugna de las Relaciones Internacionales”, en *Teorías de Integración Internacional, Regionalismo y Cohesión de las Alianzas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano: 443-480.
- Durkheim, Emile (2001). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.
- Dussel, Enrique (2008). *1492, el encubrimiento del otro. Hacia el origen del mito de la modernidad (versión corregida y aumentada)*. Biblioteca indígena, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz.
- Escobar, Arturo (2012). “El desarrollo y la antropología de la modernidad”. En Pérez Galán, Beatriz (ed.). *Antropología y desarrollo. Discurso, prácticas y actores*. Madrid: IUDC-La Catarata: 72-91.
- Geertz, Clifford (1992). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Grupo de tareas del Sistema de Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015 de las Naciones Unidas (2012). *Addressing inequalities: The heart of the post-2015 agenda and the future we want for all*, Thematic Think Piece, ONU. Recuperado el 20 de septiembre de 2013 de <http://goo.gl/UzXQ4u>
- Jones, Branwen [ed.] (2006). *Decolonizing International Relations*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- _____ (2008). “Race in the Ontology of International Order”. En *Political Studies*, N.º 56: 907-927.
- Joxe, Alain (2002). *Empire of Disorder*. Nueva York: Semiotext(e).
- Lander, Edgardo (2011). *La colonialidad del saber*. Buenos Aires: Clacso.
- Mallmann, Maria Izabel (2007). *Límites y perspectivas de la integración suramericana*. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, Vol. 2, N.º. 4 (julio-diciembre). Mérida: Universidad de los Andes.
- Mignolo, Walter (1995). “Decires fuera de lugar: Sujetos dicentes, roles sociales y formas de inscripción”. En *Revista de Crítica Literaria Latinoamericana*. Año 21, N.º 41: 9-31.

- _____ (2001). "Local History and global designs. An interview with Walter Mignolo". En *Discourse*, Vol. 22, N.º 3, Fall. Detroit Wayne State University Press: 7-33.
- _____ (2003). "Os esplendores e as misérias da 'ciência': colonialidade, geopolítica do conhecimento e pluri-versalidade epistémica". En De Sousa Santos, Boaventura (ed.). *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as 'ciências' revistado*. Lisboa: Edições Afrontamento: 631-671.
- _____ (2004). "Colonialidad global, capitalismo y hegemonía epistémica". En Berenson Gorn, Boris (comp.). *Historiografía crítica del Siglo XX*. México DF: UNAM: 321-354.
- _____ (2011). *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal.
- OCDE (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. París: OECD Publications.
- Ojeda, Tahina (2010). "La cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido". En revista *Relaciones Internacionales*, N.º 15, octubre, GERI-UAM.
- Organización de Naciones Unidas [ONU] (2012). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo*. Informe del Secretario General (E/2012/78).
- _____ (2012b). *Estado de la Cooperación Sur-Sur*. Informe del Secretario General (A/66/229).
- ONU, OCDE, BM, FMI (2000). *Un mundo mejor para todos: consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, ONU-OCDE-BM-FMI.
- Peñas, Francisco Javier (1997). *Occidentalización, fin de la guerra fría y Relaciones Internacionales*. Madrid: Alianza Universidad.
- Pérez, Beatriz [ed.] (2012). *Antropología y desarrollo. Discurso, prácticas y actores*. Madrid: IUDC-La Catarata.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El ascenso del Sur*. Nueva York: PNUD.

- Quijano, Aníbal (2000). "Colonialidad del Poder y Clasificación Social". En *Journal of World-Systems Research*, VI, N.º 2, summer/fall. Special Issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein: Part I: 342-386.
- _____ (2007). "La colonialidad del poder y la clasificación social". En Castro-Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel (eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad Central-Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos-Pontificia Universidad Javeriana: 93-126.
- Ramonet, Ignacio (2001). "El consenso de Porto Alegre". *El País* de España. Febrero 12. Recuperado el 1 de febrero de 2014 de <http://goo.gl/zJMpWx>
- Sabaratnam, Meera (2011). "International Relations in dialogue... But can we change the subjects? A typology of Decolonising Strategies for the study of World Politics". En *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 39, N.º 3: 781-803.
- Sanahuja, José Antonio (2010). "La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal". En Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (eds.). *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*. Barcelona: Fundación Cidob.
- Secretaría General Iberoamericana [Segib] (2011). *V Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica*. Madrid: Segib.
- _____ (2012). *VI Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica*. Madrid: Segib.
- Sotillo, José Ángel (2011). *El sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid: IUDC-La Catarata.
- Tussie, Diana y Pía Riggirozzi (2012). "Introduction: Crisis, Resilience and Transformation: Regionalism in the South". En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Nueva York: Springer-Verlag.

Heterogeneidad en Sudamérica y el papel de Brasil¹

Maria Regina Soares de Lima

1. Introducción

HAY CONSENSO EN la literatura actual sobre las transformaciones profundas por las que han pasado las relaciones interamericanas desde el final de la Guerra Fría y en torno al papel de Estados Unidos en la promoción de la idea de formar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en los años 90 del siglo xx. Cambios profundos, en particular en América del Sur, han reforzado el alejamiento relativo entre la parte norte y la parte sur del hemisferio. En ese contexto, se han ampliado las posibilidades para el ejercicio de políticas exteriores con mayor grado de autonomía en relación con el centro e incluso algunas de naturaleza anti-hegemónicas.

A partir de esas transformaciones estructurales en la geopolítica hemisférica, este capítulo tiene dos objetivos principales. Primero, busca entender la dinámica actual de los procesos de integración en la región en este nuevo marco histórico, estableciendo una distinción conceptual entre procesos de integración, por un lado, y regionalismo, por otro. Segundo, analizar el papel de Brasil en la construcción de un orden regional sudamericano y los desafíos enfrentados por ese desiderátum. Pero antes discuto de forma breve sobre la relevancia del concepto de América Latina hoy en la política internacional.

2. ¿América Latina aún es relevante?

En los años 90, América Latina fue conducida a una homogeneización forzada por la vía del ajuste estructural y de las condicionalidades impuestas en las respectivas negociaciones de la deuda externa.

1 Capítulo traducido por Bruno Ayllón.

En los años 2000, no obstante, el realineamiento político en varios de los países sudamericanos y los procesos de integración y regionalización en curso volvieron más heterogénea a la región. Malamud y Gardini (2012) observan que en la actualidad prácticamente ya no existe ninguna organización regional que englobe *exclusivamente* a la totalidad de los países latinoamericanos. Esa evidencia es sugestiva sobre las diferencias en la región, teniendo en vista que una de las principales aspiraciones de los países latinoamericanos en la fase de hegemonía de las instituciones hemisféricas era exactamente la necesidad de crear espacios institucionales exclusivos, algo que sólo ocurrió mucho más recientemente, con la formación del Grupo de Río. En la década de los ochenta, la cuestión de la deuda y la política intervencionista de Estados Unidos en América Central fueron los temas que movilaron respuestas colectivas críticas de la región.²

Esa heterogeneidad es resultado de las diferencias en los modelos de integración, regímenes productivos, modelos de democracia y opciones de inserción internacional y de política exterior entre países latinoamericanos, así como de sus respectivas agendas bilaterales con Estados Unidos. En el caso de Colombia, por ejemplo, el mayor receptor de ayuda militar norteamericana en la región, la cuestión prioritaria es el combate al narcotráfico, que también es uno de los principales temas en la agenda de México con Estados Unidos, así como el de la migración a Estados Unidos y su política migratoria. La creación del *North American Free Trade Agreement* (Nafta, por sus siglas en inglés) amplió la interdependencia asimétrica entre los dos países y la amplitud de las cuestiones *intermésticas* en esa agenda bilateral. Para los países del Mercado Común del Sur (Mercosur), sin embargo, resaltan las cuestiones de acceso al mercado, inversiones y energía. Cuestiones de esa naturaleza casi siempre son tratadas en el plano bilateral, en el que las asimetrías se manifiestan más fuertemente.

Los dos países que podrían articular un consenso latinoamericano en la actualidad, México y Brasil, no parecen tener ese objetivo como

2 El Grupo de Río fue constituido en 1986 como mecanismo permanente de consulta y concertación política en América Latina y el Caribe. Fue creado para substituir al Grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela) y el Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay).

prioritario. En el gobierno de Fox, México se alejó de la región y solo con la administración de un presidente oriundo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Peña Nieto, se ha buscado la reaproximación. Con todo, la principal iniciativa mexicana que va más allá de su área de influencia, la Alianza del Pacífico, acentúa más que minimiza la heterogeneidad, una vez que choca con el espíritu antihegemónico de los países andinos bolivarianos, conforme será desarrollado más adelante. Por su parte, una de las motivaciones más fuertes para que Brasil enfatizara su identidad y política sudamericanas fue la entrada de México al Nafta, que fue abordada como una pérdida para la coalición latinoamericana y su legado de resistencia antihegemónico.

En ese contexto, ¿cuál habría sido la motivación para crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en 2011? La Celac asumió el legado y las tareas del Grupo de Río como espacio de consulta y concertación política de América Latina, que a lo largo de los años contribuyó para institucionalizar no solo los contactos en el ámbito regional, sino también interregional, entre representantes del Norte y del Sur. De esa forma, la institución también es funcional a Brasil en la medida que contribuye para legitimar iniciativas brasileñas de participación en coaliciones de geometría variable. Además, la creación de la Celac, aunque haya sido más fuertemente impulsada por los países bolivarianos (Venezuela, Bolivia y Ecuador) “simboliza la consolidación, defendida por la política externa brasileña, de una integración por escalas por medio de círculos concéntricos representados por los bloques Mercosur-Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)-Celac” (Barros y Ramos, 2013: 18). Pero un aspecto relevante en la actual coyuntura es que la Celac creó un espacio importante en el ámbito latinoamericano en el que Cuba es miembro pleno. Frente a su exclusión de los foros interamericanos, se vacía así todavía más el papel de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la articulación latinoamericana. Exactamente por ese motivo Venezuela fue uno de los principales articuladores de la Celac.

La formación de la Celac fue un intento de ampliar los límites de la cooperación regional más allá de la subregión sudamericana y también del intento de recrear la idea de América Latina en un contexto

de gran heterogeneidad entre los países de las dos grandes subregiones. La cuestión de la heterogeneidad lleva a la siguiente discusión.

3. Integración y regionalización en América Latina

Un diagnóstico bastante frecuente entre especialistas del Norte y también del Sur denota frustración en relación con la experiencia de los procesos de integración latinoamericanos pues, según se alega, se fragmentaron en innumerables iniciativas que se sobreponen, pero con una articulación muy débil entre ellas, poca eficiencia y relevancia en vista de las expectativas iniciales (Malamud y Gardini, 2012). Esa evaluación negativa es consecuencia de adoptar un modelo idealizado de cómo debería haber evolucionado el proceso de integración en nuestros parajes. Según ese orden, después de una primera etapa de área de libre comercio, deberíamos haber proseguido hacia una unión aduanera, constituir un mercado común y, finalmente, una unión económica con el establecimiento de una moneda común y bancos centrales comunes. Ahora bien, esa narrativa supone que el *telos* de la integración es la formación de un espacio político-económico regional integrado en el que la soberanía económica sería transferida a una autoridad supranacional, teniendo por base un modelo idealizado de la Unión Europea (UE). Esta última, que se consideraba una experiencia consolidada, ha sufrido un serio revés a partir de la crisis global iniciada en 2008, exactamente por haber implantado una moneda común sin la constitución de una autoridad monetaria supranacional con soberanía sobre las respectivas unidades constituyentes.

La creencia en la reproducción del modelo de la UE refleja una expectativa en relación con la difusión y la generalización geográfica del patrón instaurado en los años 90. En aquel momento, la unipolaridad del orden global bajo el comando de Estados Unidos y la hegemonía de las soluciones de mercado en la economía y en la política parecían fenómenos duraderos y capaces de uniformizar el sistema interestatal capitalista que se globalizó con el fin de la Guerra Fría.

A pesar de que el capitalismo se haya vuelto de hecho el modo dominante de acumulación en el plano mundial, la emergencia de China en la economía internacional demuestra una vez más que aquel

sistema económico convive con las más variadas formas de economía política nacional, desde las más liberales hasta las más reguladas.

En los años 2000, los escenarios homogeneizadores de la década anterior tuvieron que ser rápidamente revisados y la narrativa que pasó a imponerse fue la de la desconcentración del poder global y la transferencia del eje dinámico de Occidente para Oriente. Esa descripción también peca por enormes simplificaciones, reflejando el componente ideológico subyacente. Aquí importa destacar un elemento diferenciador respecto de la década de 1990: la *diversidad y la heterogeneidad* de las experiencias nacionales, sea en el campo de la política o de la economía. Aunque el capitalismo y la democracia sean los procesos dominantes, las variaciones de sus distintas modalidades en la esfera política y económica son considerables. América del Sur es una de las regiones que ejemplifica esa diversidad en la actualidad.

Por lo tanto, en vez de partir de un diagnóstico de escenarios homogéneos que no se han realizado o de la inexistencia de una integración con base en la formación de un mercado común latinoamericano, es necesario ajustar los lentes conceptuales a la realidad de la región y olvidar los modelos teleológicos de integración. La tarea analítica y también práctica consiste en establecer las bases conceptuales del regionalismo sudamericano y tal vez incluso olvidar el propio concepto de integración, si este es definido solo como reducción o eliminación de las barreras al libre cambio de bienes, servicios, capitales e individuos y, en algunas de sus versiones, con delegación a una autoridad supranacional de coordinación macroeconómica. Pensar cuál es el modelo de regionalismo sudamericano es un desafío que aún hay que enfrentar.

En un intento de ofrecer subsidios para esa discusión, propongo que se distinga entre procesos de integración y procesos regionalización. Desde el punto de vista conceptual, integración implica reducción o eliminación de restricciones al libre intercambio de bienes, servicios, capital, personas y, en algunos casos, delegación de soberanía a una autoridad supranacional. En suma, integración presupone la formación de un espacio económico integrado y coordinación regional de políticas públicas. El regionalismo, por otro lado, implica

procesos de cooperación en áreas diversas, militar, política, económica, energía, técnica, y refleja prioridades de política exterior, siendo relevante la dimensión geoestratégica. El regionalismo, al contrario de los procesos de integración, tiene objetivos mucho menos ambiciosos y, por ser una dinámica mayoritariamente intergubernamental, involucra niveles muy variados de coordinación de políticas gubernamentales y casi ninguna delegación de soberanía, salvo en lo que tiene que ver con la coordinación específica de los temas en negociación.

De forma un tanto esquemática, podemos distinguir tres momentos a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el presente, considerando las relaciones entre estos dos procesos en el ámbito latinoamericano. En el período que va de la posguerra hasta el fin de la Guerra Fría, las iniciativas de integración partieron casi exclusivamente de los países latinoamericanos y estaban informadas por las políticas desarrollistas y de industrialización inspiradas en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, creada en 1948. Los experimentos de integración creados en esta fase, en los años 1950 y 1960, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), posteriormente transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), y del Mercado Común Centroamericano (MCCA), aunque no hayan sido totalmente exitosos en función de la adopción generalizada del modelo substitutivo de importaciones, que en la práctica desestimulaba el comercio entre los países, presentaban un fuerte *ethos* antihegemónico o por lo menos un desiderátum para la constitución de un espacio político económico integrado en la región sin la presencia de Estados Unidos.

Por su parte, Estados Unidos dejó de proponer cualquier iniciativa de integración regional, una vez que su prioridad era la liberalización en el plano multilateral por medio del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), pero fueron los principales responsables de la constitución de las instituciones regionales del sistema interamericano bajo el amparo de la OEA, construida después de la Segunda Guerra. Otra característica notable es que el proceso de regionalización incluye a todo el hemisferio, una vez que refleja el proyecto de la proyección del poder de Estados Unidos y el lugar subordinado ocupado por América Latina. Esa dualidad y

no convergencia entre procesos de integración conducidos por los países latinoamericanos e informados por un *ethos* antihegemónico y procesos de regionalización de la hegemonía de Estados Unidos crearon tensiones diversas, pero también intentos de países latinoamericanos de incluir el componente de la cooperación económica en la estructura institucional hemisférica, como fue el caso de la propuesta brasileña de constitución de la Operación Panamericana (OPA), al final de los años 50.

En el momento siguiente, con el fin de la Guerra Fría, los procesos de integración y regionalización convergen bajo el liderazgo de Estados Unidos y la victoria del neoliberalismo en América Latina. El primer paso lo dio Estados Unidos al acceder a la formación del Tratado de Libre Comercio (FTA, por sus siglas en inglés) con Canadá, cambiando su estrategia anterior de enfatizar solamente la liberalización multilateral. A esto le siguió su ampliación con la formación del Nafta, incluyendo a México. Ese regionalismo, bajo el liderazgo de Estados Unidos, se pautará por la lógica de la integración económica y la liberalización comercial, con acuerdos comerciales que pasaron a ser considerados como un modo de *lock in*, con el ajuste estructural siendo implementado por todos los países latinoamericanos. Fue el caso de la constitución del Mercosur en 1991, del relanzamiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y de la propia formación del Nafta, que entró en vigor en 1994.

Se observó en aquel momento, por lo tanto, la convergencia de los procesos de integración y regionalización bajo la hegemonía del regionalismo abierto, de la integración comercial e inserción en el capitalismo globalizado, de la propuesta de constitución del ALCA y del Consenso de Washington como soldadura normativa de unificación de procesos políticos y económicos. Una característica de ese momento es la importancia renovada de las instituciones hemisféricas, especialmente de la OEA, con la promulgación de la Carta Democrática, que señalaba la convergencia valorativa en torno de las democracias de mercado.

El tercer momento se inicia cuando ese consenso neoliberal en la política y en la economía comienza a romperse en el inicio de los años 2000, con la elección de gobernantes de izquierda y centroizquierda

en Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Venezuela. América del Sur experimentaría un significativo cambio de orientación política e ideológica con la llegada de esos gobiernos, también diversos entre sí, pero con una orientación semejante en cuanto a la superación del orden neoliberal, el retorno de la coordinación económica estatal y de la visión desarrollista ajustada a las restricciones del capitalismo globalizado, la prioridad concedida a la inclusión social y una política exterior revisionista, también con variaciones entre el conjunto de países de orientación progresista (Lima, 2008b).

Esa nueva configuración política se expresa en la no convergencia entre los diversos procesos de integración económica y regímenes comerciales, tales como el Nafta, englobando América del Norte y México; Mercosur, incluyendo Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela; Chile, Colombia y Perú con clara preferencia por Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y países fuera de la región; y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), bajo el liderazgo de Venezuela, países centroamericanos y Cuba. Otra dimensión que diferencia ese momento es la constitución de iniciativas de ámbito subregional que abarcan diversas áreas de cooperación. En cierto sentido, la diversidad y la heterogeneidad entre los regímenes comerciales que derivan de la diferenciación entre países latinoamericanos en términos de los respectivos patrones productivos, modelos de democracia y opciones de política exterior, parecen estimular iniciativas de cooperación subregional. Ese es el momento en que la dinámica de los modelos de integración se despega de los procesos de regionalización que enfatizan la dimensión subregional.

Es curioso que la diversidad como trazo característico del regionalismo sudamericano haya sido inducida, de modo indirecto, por la adhesión de México al Nafta. Simbólicamente, esa adhesión significó la salida de ese país de América Latina, teniendo en vista el fuerte *ethos* antihegemónico de la integración latinoamericana en el imaginario de sus élites progresistas. Juntarse al Nafta implicaba adhesión a las orientaciones de los Estados Unidos en todas las cuestiones de política regional e internacional. Como resultado, e inclusive por iniciativa brasileña, la región que sería objeto de integración pasó a ser conceptualmente la de América del Sur.

En esa nueva configuración, la principal iniciativa de regionalización fue la creación en 2008 de la Unasur, que incorpora a los 12 países de América del Sur y surge no como alternativa a los regímenes comerciales existentes, sino como una forma de ir más allá de la mera integración comercial, permitiendo otras modalidades de cooperación regional y, más importante, superando las restricciones generadas por la existencia de los respectivos regímenes comerciales. Al contrario de lo que afirman algunos análisis actuales, la Unasur no pretende sustituir a ninguno de los regímenes existentes, incluso porque no se constituyó como régimen comercial, sino exactamente para propiciar que puedan existir iniciativas de cooperación regional en diversos otros campos, como el militar, energético, logístico y de infraestructura, productivo, salud pública e incluso la coordinación de temas de seguridad, como la cuestión de las drogas y el narcotráfico. Sus objetivos declarados son el desarrollo económico, la reducción de las asimetrías y la erradicación de la pobreza, además de reforzar a la región como zona de paz y libre de armas nucleares. Los documentos previos a la constitución formal de la Unasur, como los producidos en la cúpula presidencial de Cochabamba, en 2006, enfatizaron la necesidad de un nuevo modelo de integración con identidad propia, pero pluralista, capaz de reconocer las diferencias políticas e ideológicas y la pluralidad democrática de los países de la región (Unasur, Declaración de Cochabamba, 2006, apud Martins, 2011: 75).

El diseño institucional de la Unasur permite que se creen consejos que tienen por finalidad auxiliar y proponer políticas públicas para el bloque a partir de sus respectivas áreas. Los dos primeros en crearse fueron el Consejo de Defensa Sudamericano y el de Salud. Les siguieron los consejos de Lucha contra el Narcotráfico, Infraestructura y Planeación, Desarrollo Social, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (Martins, 2011: 78). Más recientemente, fue creado el Foro de Participación Social Ciudadana en la Unasur, cuyo objetivo es establecer un espacio institucional formal para el diálogo de la sociedad civil en el ámbito regional. Además de establecer un andamiaje institucional para la ampliación de la cooperación en una cantidad razonable de políticas públicas regionales, los diversos sectores, vinculando polos regionales a polos nacionales, colaboran para

la creación de capacidades regionales en distintas áreas políticas. Por otra parte, los consejos inducen a la creación de varias *constituencias* domésticas en los respectivos países participantes, involucrando a actores políticos y económicos también diversificados y de esa forma se crean, dentro de las respectivas sociedades civiles, actores comprometidos con la regionalización en sus múltiples facetas.

Entre ellos, por el volumen de los recursos previstos, figura el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeación (Cosiplan), creado en sustitución de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), propuesta por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en 2000. El Cosiplan definió una agenda de 31 proyectos prioritarios en la integración de la infraestructura en áreas de transporte fluvial, carreteras y vías férreas, abarcando doce países y con inversiones previstas hasta 2022 por un monto de veinte y un mil millones de dólares.³

Por su parte, el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), que es también una propuesta brasileña, constituye una iniciativa pionera. Sus objetivos principales son: la consolidación de América del Sur como zona de paz, condición necesaria para la estabilidad democrática; la creación de una identidad sudamericana en materia de defensa; y el fortalecimiento de la cooperación regional y el intercambio de experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Su innovación consiste en la formación de una instancia en materia de defensa exclusivamente sudamericana, rompiendo con la tradición de las instituciones hemisféricas con la participación de Estados Unidos en las organizaciones de defensa colectiva. Aunque no se proponga la formación de una alianza militar regional ni la sustitución o cuestionamiento de los arreglos norteamericanos existentes, como el Plan Colombia, por ejemplo, se trata de una iniciativa con un grado razonable de innovación geopolítica.

No fue por casualidad que haya surgido en la época del conflicto entre Ecuador, Colombia y Venezuela en el primer semestre de 2008 y, casi inmediatamente después del anuncio por parte de Estados

3 Folha de S. Paulo, 25 de abril de 2012.

Unidos de la reactivación de la IV Flota, en operación en el Atlántico Sur y que estaba inactiva desde 1950 (Christensen, 2013).

Además, el CDS es la contraparte regional de la nueva política de defensa que se constituyó en Brasil a partir de la elaboración de la Estrategia Nacional de Defensa de diciembre de 2008 y de la Política de Defensa. En ese particular, es importante que la explicitación de una estrategia de defensa brasileña haya sido concomitante a la constitución del Consejo de Defensa Sudamericano en vista del temor que la emergencia brasileña provoca en los vecinos, en particular Argentina. La baja securitización para Brasil de las amenazas regionales hace de la creación de esa institución, con la Unasur, un ámbito privilegiado no solo para la cooperación militar entre las Fuerzas Armadas del continente, sino también para la estabilización regional y consolidación de una identidad sudamericana común. La tarea de mantenimiento de la estabilidad regional con la participación exclusiva de actores sudamericanos y la exclusión de la mediación de Estados Unidos puede ser puesta en práctica a partir de la contribución de esas instituciones en dos episodios en los que estuvo en juego la integridad política y territorial de nuestros vecinos. El primero de ellos fue la intermediación de gobernantes sudamericanos, al margen de la reunión del Grupo de Río y posteriormente de la OEA, en el conflicto entre Colombia y Ecuador, que consagró una nueva doctrina regional de la inviolabilidad de las fronteras nacionales. En el segundo, en el ámbito de la Unasur, los gobernantes sudamericanos lograron impedir que la amenaza separatista en Bolivia se consumara, posibilitando la retomada del diálogo entre el gobierno boliviano y los representantes de la región de la Media Luna.

En el caso de la nueva política brasileña de defensa, la novedad es la formación de una amplia *constituency* con ramificaciones en las universidades, en la industria y en los sindicatos, en la diplomacia y entre los militares, que prevé la cooperación con los profesionales de ciencia y tecnología, área académica, empresas públicas y privadas, con el objetivo de conformar un “complejo militar-universitario-empresarial capaz de actuar en la frontera de tecnologías que tendrán casi siempre utilidad dual, militar y civil” (Ministério da Defesa, 2008: 28). La constitución de un complejo científico-militar-empresarial

induce a la formación de una *constituency* para los asuntos de defensa en la sociedad brasileña, y la vinculación entre la Estrategia de Defensa y el Consejo de Defensa Sudamericano crea fuertes sinergias entre actores públicos y privados en Brasil y sus contrapartes en la región, vinculando más estrechamente la cooperación regional a los respectivos ámbitos domésticos.

Las transformaciones en la cooperación subregional con la formación de la Unasur, los cambios en el Mercosur, con su mayor énfasis en la dimensión política, en la inclusión de mecanismos de participación de la sociedad civil y una inédita preocupación con la asimetría estructural, así como la constitución de la ALBA, bajo liderazgo venezolano, llevarán a lo que la literatura denominó regionalismo posliberal, cuyas características son: predominio de la agenda política, papel del Estado en la coordinación económica, preocupación con cuestiones sociales, que van desde la neutralización de las asimetrías estructurales entre los países a la inclusión de amplios segmentos antes excluidos de los derechos de ciudadanía política y de los beneficios económicos con la erradicación de la pobreza en la región (Sanahuja, 2010). En algunos casos, como en Venezuela, Bolivia y Ecuador, se agregó una dimensión notablemente antiliberal y de repudio a la dinámica del regionalismo abierto defendido por Estados Unidos.

Más recientemente, la formación de la Alianza del Pacífico, con la inclusión de México, Chile, Colombia y Perú, agregó más diversidad al espacio regional. En la línea de los Tratados de Libre Comercio y formalizando los vínculos que esos países ya tienen con Estados Unidos en el modelo de regionalismo abierto, la Alianza tiene un claro sentido geopolítico en la intención de hacer frente al regionalismo posliberal. En el plano del debate político-ideológico, ya se volvió lugar común el presentar la idea de la competencia entre dos modelos distintos de regionalización, lo que ayuda a entender la prioridad que otorgó Brasil a la entrada de Venezuela al Mercosur. Ciertamente, la constitución de la Alianza del Pacífico da más cuerpo al grupo de países que enfatizan soluciones de mercado, la liberalización comercial y la integración a las cadenas productivas globales, con políticas exteriores más convergentes con Estados Unidos y favorables al *statu quo* de la gobernanza global.

Aún es pronto para evaluar si estamos de hecho frente a dos modelos alternativos de regionalismo, si tenemos en vista los pronósticos más pesimistas en relación con las consecuencias de la desaceleración de China y la caída de los precios de las *commodities* sudamericanas, así como con respecto a los escenarios políticos cambiantes en Sudamérica, en particular con el aumento de la incertidumbre política que se abrió después de la muerte de Hugo Chávez. No obstante, algunos pueden tener ahora incentivos para adherirse a las nuevas iniciativas transcontinentales, de arreglos de liberalización comercial y de inversiones, propuestas por Estados Unidos.

Con todo, cualesquiera que sean los escenarios que se concreticen en el futuro próximo, es al menos curioso que, al mismo tiempo que toma cuerpo una iniciativa de integración nítidamente liberal, la Alianza del Pacífico, México se adhiera a la Celac y Colombia, a pesar de su titubeo inicial, se vuelva miembro plenamente integrado a la Unasur. Esos movimientos tienden a confirmar el argumento de este capítulo: la heterogeneidad de los procesos de integración comercial parece inducir a la constitución de iniciativas de cooperación regional que tienen un elemento en común: la exclusión de los dos principales actores norteamericanos, Estados Unidos y Canadá. Primero, la Unasur enfatizó a la subregión de América del Sur; en seguida, la Celac ocupó un espacio más amplio en América Latina. De alguna forma, aunque haya mayor diversidad regional, los gobiernos latinoamericanos parecen querer preservar, o rescatar para algunos, una identidad común que les hace diferentes de la “otra América” y que, consecuentemente, crea intereses comunes en torno de un *ethos* antihegemónico, con grados variados de adhesión entre ellos, pero que es distinto del espacio hemisférico ampliado.

Dos observaciones para cerrar esta sección. En primer lugar, el lente conceptual para un análisis adecuado de la regionalización de Sudamérica debe ser el de la diversidad y la heterogeneidad, y no el de la fragmentación. Esta última implica una visión teleológica y economicista de un proceso que tendería a homogeneizar política y económicamente a los países latinoamericanos. Ese desiderátum choca con la fuerza de la dependencia de trayectorias nacionales, fruto de las respectivas decisiones pretéritas de los regímenes comerciales

que, en algunos casos, involucran a socios extrarregionales. Para tal resultado, también ha importado el legado de las orientaciones políticas de las elites progresistas latinoamericanas, para las cuales el proceso de integración/regionalización debería tener un fuerte componente antihegemónico, entendiéndolo como un mecanismo para equilibrarse en relación al poder de Estados Unidos en el hemisferio. Aunque la adhesión de México al Nafta pueda haber roto ese consenso de las izquierdas latinoamericanas, en los años 2000 esa visión retornará en las políticas exteriores más o menos revisionistas, con sus diversos matices entre los gobiernos latinoamericanos. La existencia de gobiernos más próximos a las democracias liberales y gobiernos progresistas anti-estatus no impide necesariamente la cooperación *entre* los países latinoamericanos. Los determinismos económicos no son buenos consejeros en un ambiente de cambio y transformación.

4. Poder regional y liderazgo: el caso de Brasil

Esta última sección analiza el papel de Brasil en la construcción del orden subregional sudamericano, los desafíos, ambigüedades y límites de ese papel relativamente inédito del país en la región. Finalizo la sección con la presentación de los desafíos y los límites para el papel regional de Brasil, tomando en cuenta el peso económico del país en el área y los condicionantes políticos domésticos responsables por delinear los límites y los alcances de Brasil como poder regional.

A partir de una evaluación de la literatura reciente, se pueden sugerir por lo menos cuatro características para una definición de poder regional como tipo ideal. En primer lugar, poseer capacidades materiales y organizacionales (políticas) para la proyección del poder regional; demostrar voluntad en asumir ese papel, que se expresa por la existencia de una concepción o visión propia de la estructura de gobernanza regional; obtener el reconocimiento y aceptación de los vecinos para el ejercicio de ese papel, tomando en cuenta que el *status* de poder regional es una categoría social; y, por fin, tener influencia política real en la región.

Aunque de forma impresionista, ¿que sugieren las evidencias con respecto al *status* de Brasil como poder regional? Si consideramos los indicadores tradicionales de capacidades, como el Producto Interno

Bruto (PIB) y población, por ejemplo, podremos, con relativa certeza, afirmar que el país posee capacidades materiales suficientes para proyectar poder en el ámbito regional. En el periodo 1980-1984, Brasil fue responsable por 34,43 % del PIB regional en promedio. En los años de 2005-2007, su participación en el PIB regional subió para 55,65 %. La presencia económica de Brasil es cada vez más fuerte en el comercio, inversiones y financiamiento, constituyendo un polo de atracción económica para toda la región (Christensen, 2013).

La demostración de la voluntad de ejercer ese papel es mucho más difícil de capturar, ya que la política exterior es extremadamente sensible a cualquier reconocimiento propio explícito de una supuesta voluntad de liderazgo brasileño. Lo que sí puede ser constatado es la existencia de diferentes visiones expresadas en declaraciones o narrativas de distintos actores políticos sobre cuál debería ser la estructura institucional y normativa de gobernanza regional. Tal vez de una forma un tanto simplificada sea posible distinguir dos macro encuadramientos sobre la región.

Uno de ellos, predominante en los años 90 de hegemonía del neoliberalismo, subraya que la vocación de Sudamérica es la de ser un espacio económico integrado (Cardoso, 2000). Esa visión homogeniza a los defensores de la participación de Brasil en las cadenas productivas globales que critican al Mercosur por impedir esta inserción. Desde esa perspectiva, el Mercosur debería ser flexibilizado para facilitar la inserción competitiva del país y los modelos de integración como la Alianza del Pacífico son preferibles exactamente porque se organizan en cadenas productivas de valor en las cuales pueden participar países de diferentes continentes.

Una visión alternativa parte de una idea de integración distinta, según la cual los acuerdos se orientan a la creación de mercados regionales operados por las empresas allí establecidas. Ese es el modelo original del Mercosur, al cual se le agrega actualmente un sentido de formación de una comunidad sudamericana más amplia y capaz de generar un mercado de consumo de masas, aumentando el poder de negociación de la región en el plano global. Ese ha sido el enfoque que le ha dado la política exterior brasileña desde el gobierno de Lula (2003-2010) y diferencia a ese gobierno del anterior de Cardoso

(1995-2002). En primer lugar, una concepción de integración que incluye, además del comercio y las inversiones, las dimensiones política y de participación social, el reconocimiento de asimetrías regionales y el objetivo de buscar “ecuacionarlas de forma generosa” (Guimarães, 2003). La constitución del Fondo para la Convergencia Estructural (Focem) del Mercosur, en 2006, implica la aceptación del principio de tratamiento especial y diferenciado, tradicionalmente demandado por Brasil en los foros Norte-Sur, pero no reconocido en el plano regional. También fue relevante el reconocimiento de la existencia de la interdependencia y estrecha vinculación entre la prosperidad de Brasil y la de sus vecinos. Finalmente, proponer la constitución de un polo de poder sudamericano capaz de impulsar la construcción de un orden mundial multipolar.

La cuestión del reconocimiento por los vecinos es más difícil de ser aquilatada. Aunque no se disponga de estudios que indiquen el grado de aceptación de un supuesto “liderazgo” brasileño en la región, los pocos indicadores que existen sugieren una visión más crítica que consensual entre analistas y liderazgos políticos de los países vecinos, o por lo menos una posición bastante ambigua a ese respecto. Al mismo tiempo que le temen a la hegemonía brasileña, especialmente frente al aumento de la presencia económica del país en Sudamérica, sectores políticos y académicos critican a Brasil por no involucrarse más con la región o no contribuir lo suficiente para la producción de bienes colectivos regionales (Malamud, 2011).

Finalmente, en relación con el liderazgo brasileño en la región, no hay consenso en la literatura especializada. Algunos autores enfatizan la poca disposición del país en asumir los costos de un *paymaster* de la integración regional, o son escépticos en relación con la capacidad de liderazgo de Brasil (Bouzas; Motta Veiga y Ríos, 2008; Malamud, 2011). Para otros investigadores, el país no desea asumir los costos de la integración ni actúa de hecho como una potencia regional dispuesta a usar medios coercitivos cuando sus intereses son afectados (Spektor, 2011). Finalmente, otros argumentos señalan una especie de liderazgo blando del país en América del Sur (Borges, 2008; Pinheiro y Gaio, 2013; Saraiva, 2010).

Un punto relevante consiste en distinguir conceptualmente capacidad material, por un lado, y liderazgo, por otro (Hirst, 2013). En algunos de esos análisis, el primer término está bien definido y delimitado. No ocurre lo mismo con el segundo, una vez que liderazgo es entendido ya sea como la influencia sobre terceros o como una cuestión de reconocimiento. La capacidad de influir sobre terceros y el reconocimiento son dos características distintas desde el punto de vista conceptual y empírico y, por tanto, de fenómenos independientes.

A fin de establecer la diferencia conceptual entre reconocimiento y liderazgo, sugiero que se defina el liderazgo no como influencia sobre terceros, sino como influencia sobre los resultados. Mientras menor sea el costo de que no haya acuerdo para uno de los actores, mayor será su poder de negociación para obtener un resultado más cercano a sus preferencias. Esa es la definición de un actor con poder de veto, sin cuya anuencia un acuerdo, iniciativa o negociación no se realizan (Gruber, 2000).

Una segunda acepción, considera liderazgo como el desempeño de una tarea en la que el líder guía a un grupo de países con el objetivo de concretizar o facilitar la realización de objetivos comunes al grupo. Una forma de liderazgo cooperativo que, a diferencia de la hegemonía, no está basado en el interés propio del líder, sino en los intereses comunes del grupo (Destradi, 2010: 921-925).

El considerable peso económico de Brasil en la región, la notable asimetría estructural que perfila un orden regional básicamente unipolar, factores a los cuales se le agrega la importancia de América del Sur para la regionalización del capitalismo brasileño, configuran una situación propicia al desempeño del papel de actor de veto en la región. De hecho, Brasil ha sido un actor de veto en las cuestiones financieras, tomándose como evidencia las resistencias de su Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) a la creación del Banco del Sur y su exigencia en cuanto al cumplimiento de las normas técnicas en todas las cuestiones de financiamiento. Por no tener interés en el proyecto, la compañía estatal Petrobrás también fue un actor de veto a la propuesta de Venezuela de construcción del gasoducto conectando el Norte al Sur de Sudamérica.

A pesar de la asimetría estructural y de los fuertes intereses regionales de grandes empresas públicas privadas, el papel de actor de veto no es único en el ejercicio del liderazgo regional. Al contrario, en otras cuestiones Brasil ejerció un liderazgo claramente cooperativo. Evidencias de ese comportamiento fueron la creación ya citada del Focem en el Mercosur, la respuesta conciliadora a la nacionalización de los hidrocarburos por parte de Bolivia en 2006 y la renegociación del acuerdo de Itaipú en 2009. Los condicionantes de ese estilo de liderazgo son políticos y dependen de la orientación de la política exterior.

Desagregando el concepto, ¿qué tipo de poder regional es Brasil? Materialmente más fuerte que los vecinos, actúa como actor de veto en aquellas situaciones en que el costo de oportunidad del no acuerdo es más bajo para el país que para los socios regionales. Las cuestiones relativas al financiamiento se adecuan a esta situación. En otras situaciones, sin embargo, el repertorio ha sido distinto, prevaleciendo un estilo de liderazgo cooperativo.

Esa visión de la región como un espacio de lugares no es consensual entre las élites brasileñas. Para la oposición política y varios liderazgos empresariales, el formato deseado de gobernanza regional se aproximaría más al de un espacio de flujo por la vía de la participación en las cadenas productivas globales y de la fragmentación de la idea de región. De ahí que haya sido recurrente criticar la falta de flexibilidad generada por el diseño institucional del Mercosur, *vis a vis* de las oportunidades ofrecidas por la Alianza del Pacífico y otras iniciativas de acuerdos de libre comercio e inversiones lideradas por Estados Unidos para que Brasil cumpla su vocación de *global trader*. El reconocimiento del liderazgo brasileño por los vecinos se mezcla con el reclamo sobre promesas no cumplidas. Al final, los aspectos domésticos, en particular la naturaleza y la fuerza de las coaliciones de apoyo y de veto y la hegemonía de determinada concepción de región en la sociedad, constituyen las condiciones necesarias para que se puedan delinear más precisamente la naturaleza y los límites del papel regional de Brasil.

5. Conclusiones

He argumentado en este capítulo que a pesar de la heterogeneidad en Sudamérica, en función de los diferentes modelos de democracia, regímenes productivos, modelos de integración, inserción internacional y política exterior de sus países, fueron implementados en la región, a partir del año 2000, esfuerzos para establecer instancias de cooperación y concertación como la Unasur y la Celac.

Estos resultados van en el sentido contrario del diagnóstico corriente del fracaso de los intentos de integración regional y de la fragmentación de los esfuerzos de cooperación. Las diferencias entre países y la concertación política entre ellos no es un resultado de sentido común sino un indicador de que existen entre los países objetivos comunes de valorización de las diversas temáticas en las que se desdoblaron las iniciativas de cooperación y un sentido común de que los problemas de la región deben ser negociados prioritariamente entre ellos, sin la interferencia de agentes externos.

No obstante, estos resultados no fueron aleatorios, sino fruto de la agenda de algunos países que lideraron y organizaron la acción colectiva regional, sobresaliendo Brasil y Venezuela y también Argentina. Pero, las condiciones más permisivas de los inicios de los años 2000 no se están reproduciendo en la actualidad. Desde el punto de vista económico, la demanda china responsable por el crecimiento sustancial de las exportaciones de *commodities* que propició un crecimiento sostenible del PIB de varios países no presenta el mismo vigor de antes. Países como Argentina, Venezuela y Brasil no disponen en la actualidad de los mismos recursos y, lo más importante, los dos primeros enfrentan una seria crisis política.

Brasil y México son las dos mayores economías en la región latinoamericana pero varios factores conspiran contra la posibilidad de que ellos puedan articular un consenso latinoamericano. Incluso aunque el gobierno de Peña Nieto haya hecho gestos positivos en relación a la región, la situación crítica de seguridad interior del Estado mexicano prácticamente obstaculiza la capacidad de agenda de aquel gobierno. En el caso de Brasil he resaltado la inversión de la política exterior, a partir del gobierno Lula, de construir instituciones

de concertación política regional. Sin embargo, el gobierno de Dilma Rousseff (2011) no demostró el mismo activismo en la política regional, aunque haya mantenido la misma orientación política. Además, ya en el final de su primer mandato (2014), los recursos destinados a la cooperación Sur-Sur fueron reducidos drásticamente. Los primeros meses del gobierno de la presidenta conviven con un contexto de erosión macroeconómica, restricción fiscal y dificultades políticas, en especial en las relaciones del gobierno con su base político-partidaria y con su base en los sindicatos y movimientos sociales. En un contexto de relativa deterioración política y económica, la presidenta debe priorizar la agenda doméstica y las cuestiones comerciales y financieras globales y es poco probable que haya innovaciones en la política sudamericana de Brasil, más aún cuando se toma en cuenta el desempeño sufrible del primer mandato.

Existen todavía dos agravantes en el escenario regional que obstaculizan una eventual profundización de los espacios de concertación política. Dos de los principales vectores de atracción económica en la actualidad son externos a Sudamérica: Estados Unidos y China. Al contrario de la primera década de los años 2000, los Estados Unidos están reconsiderando su papel en la región muy en función de la creciente presencia china. La reaproximación con Cuba refleja esta nueva orientación de los Estados Unidos. China, por otro lado, es vista como un socio económico y político que puede equilibrar la influencia norteamericana en esta área. Sin embargo, su creciente presencia económica ya está desplazando a socios tradicionales como en el caso del Mercosur en que aquél país ha pasado a competir directamente con las importaciones brasileñas.

En un contexto de relativa heterogeneidad entre los países sudamericanos, las iniciativas de cooperación, requieren la iniciativa de un actor que pueda encaminar la coordinación de la acción colectiva y asumir eventuales costos inmediatos derivados de estos movimientos. En Sudamérica, Brasil claramente exhibe los atributos materiales de capacidad para el desempeño de este papel. La cuestión es que en los demás atributos el país no se clasifica como una verdadera potencia regional dispuesta a invertir en la región y con su liderazgo reconocido por los demás. Esta situación puede crear tensiones y

ambigüedades en relación con el papel regional de Brasil, teniendo en vista que en algunas cuestiones regionales Brasil exhibe poder de veto para obtener resultados más cercanos a sus preferencias regionales. Al fin y al cabo, la innovadora política sudamericana del gobierno Lula da Silva no consiguió asegurar el suficiente enraizamiento doméstico y regional para transformarse en motivación estratégica y constituirse en un vector de propulsión que guie la política regional brasileña. En un contexto de heterogeneidad regional, sin un agente dispuesto a invertir en la coordinación de la acción colectiva, esta heterogeneidad corre el riesgo de transformarse en fragmentación. El *statu quo* es dinámico y tiende a deteriorarse si no hay nuevas inversiones en las instituciones de concertación.

6. Bibliografía

- Acácio, I. D. P. (2013). *Política de defesa em perspectiva comparada: a percepção de ameaças em potências regionais*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) -Iesp/Uerj, São Paulo/Rio de Janeiro. (Mimeo).
- Barros, P. S. e F. S. Ramos (2013). “O novo mapa da integração latino-americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2002-2013)”, IMEA-UNILA, vol. 1, n.º 2: 7-20.
- Bouzas, R., P. Motta Veiga e S. Ríos (2008). “Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur”. In Lagos, R. (org.). *América Latina: Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa: 319-47.
- Burges, S. W. (2008). “Consensual hegemony: theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”. *International Relations*, vol. 22, n.º 1: 65-84.
- Cardoso, F. H. (2000). “O Brasil e uma Nova América do Sul”. *Valor Econômico*, agosto, 30.
- Christensen, S. F. (2013). “Brazil’s Foreign Policy priorities”. *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 2: 271-86.

- Destradi, S. (2010). "Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership". *Review of International Studies*, vol. 36: 903-30.
- Garcia, M. A. (2008). "A opção sul-americana". *Interesse Nacional*, ano 1, n.º 1, abr.-jun.: 22-8.
- Guimarães, S. P. (2003). *Discurso de posse como secretário-geral*, em 9 de janeiro. (Mimeo).
- Gruber, L. (2000). *Ruling the world: power politics and the rise of supranational institutions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hirst, M. (2013). *As relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional (evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI)*. Brasília: Funag.
- Lima, M. R. S. (2008a). "Liderazgo regional en América del Sur: tiene Brasil un papel a jugar?". In Lagos, R. (org.). *América Latina: integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa: 89-114.
- _____. [org.] (2008b). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições Luperj.
- Malamud, A. (2011). "A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n.º 3: 1-24.
- Malamud, A. e G. L. Gardini (2012). "Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons". *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 47, n.º1: 116-33.
- Martins, J. R. (2011). *O Brasil e a Unasul: um processo de construção de liderança e integração regional*. Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- Ministério da Defesa (2008). *Estratégia nacional de defesa*. Recuperado el 23 de septiembre de 2013 de <http://goo.gl/VzqE6f>
- Nolte, D. (2010). "How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics". *Review of International Studies*, vol. 36: 881-901.

- Pinheiro, L. e G. Gaio (2013). "The role of south-south cooperation for development on Brazilian regional leadership and global protagonism". Occasional Paper n.º BSP-11-13, Brazilian Studies Programme Latin American Centre, Oxford.
- Sanahuja, J. A. (2010). "La Construcción de una Región: Suramérica y el Regionalismo Posliberal". In Cienfuegos, M. Y J. A. SANA-HUJA, (orgs.). *Una región en construcción: Unasur y la integración de América del Sur*. Barcelona: Fundación Cidob.
- Saraiva, M. (2010). "Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53:151-68, dez.

Segunda parte

La cooperación Sur-Sur en América Latina.
Experiencias de países

Panorama de la cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe en el siglo XXI: el caso de Ecuador

Bruno Ayllón

1. Introducción

EL OBJETIVO DE este capítulo es presentar la situación y perspectivas de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en América Latina y Caribe (ALC) en el período temporal de los primeros quince años del siglo XXI y abordar específicamente el caso de Ecuador. La idea central del texto es que, posiblemente, la CSS haya llegado a un fin de ciclo, como consecuencia de la crisis económica y política que afecta desde el año 2011 a los países de la región, de manera destacada a los “campeones” de la CSS, es decir, Brasil y Venezuela, pero también a otros países, como Ecuador, que tendrán dificultades para mantener el impulso que le dieron a este tipo de cooperación en la última década. El capítulo examina la CSS tanto en su dimensión bilateral como regional, considerándola un instrumento de las políticas exteriores que favorece las diversas estrategias de inserción internacional que coexisten en la región. La definición que se adopta de la CSS incluye el diálogo político, la cooperación económica financiera y comercial y, específicamente, la cooperación técnica que ha ganado una especial relevancia como demuestran los datos publicados por la Secretaría General Iberoamericana (Segib) en los últimos ocho años.

La estructura del texto es la siguiente. Después de esta breve introducción se presentan tres apartados que examinan, en primer lugar, la situación actual de la CSS en ALC en el marco de las políticas exteriores de los países que han asumido un mayor liderazgo en su promoción, si bien con énfasis y propuestas diversas. En segundo lugar, se recorre el panorama de la CSS regional en ALC, es decir, aquella que se realiza en el marco de los diferentes espacios y procesos de

diálogo político, concertación regional e integración. En tercer lugar, el texto se detiene en considerar la cuantificación y volumen financiero movilizado por la CSS en ALC y señala algunos indicadores sintomáticos de un fin de época en los recursos disponibles hasta el momento. En cuarto lugar, se presenta el caso específico de la CSS ecuatoriana. Finalmente, unas conclusiones recapitulan los puntos centrales del capítulo.

2. La cooperación Sur-Sur y las políticas exteriores en América Latina en el siglo XXI

En el contexto del “ascenso del Sur”, la CSS se presenta como un mecanismo de construcción de alianzas que, a cincuenta años de su manifestación en la Conferencia de Bandung (1955), y después de décadas de vida azarosa, ingresaba en una fase de mayor dinamismo, relevancia, magnitud, complejidad y amplitud (Lechini, 2009). La CSS, o la cooperación entre países en desarrollo como también se conoce, se despliega en este siglo XXI a un ritmo acelerado en variadas dimensiones (política, económica, técnica, financiera, científico-tecnológica, militar, humanitaria, integración, cultural, deportiva) y modalidades (bilateral, triangular, multilateral, múltiple y regional) expandiendo, por lo tanto, su campo de aplicación (Lo Brutto y González, 2014). También fortaleciendo los vínculos bilaterales, construyendo espacios regionales propicios a las coaliciones entre socios y avanzando en los foros multilaterales en lo referente a su reconocimiento, ventajas, particularidades, principios y mecanismos de ejecución, en general, diferentes y esquivos a su encuadramiento en el marco de la cooperación de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El panorama actual de la CSS está caracterizado por su heterogeneidad y diversidad como consecuencia del diferente nivel en el progreso alcanzado por los países en desarrollo y por las diversas propuestas existentes en la cooperación que brindan a otros países del Sur, en lo que ha sido calificado como una amplia “gama de enfoques para abordar una variedad de dificultades de desarrollo, ancladas en historias, capacidades económicas, sistemas políticos y configuraciones institucionales diferentes” (Ecosoc, 2014: 12). En efecto,

la CSS se constituye en un fenómeno de “carácter multidimensional, de fuerte impronta política y de pluralidad de significados”, que se manifiesta en distintas modalidades y sin unidad en cuanto a su concepto y definición (Lengyel y Malacalza, 2012: 11). Por eso “se entiende de muchas formas según quién la mire” (Xalma, 2013: 30).

La pujanza y vigor de la CSS en ALC en el siglo *xxi* se puede explicar por factores como la llegada al poder de gobiernos progresistas de izquierda o centro izquierda que apostaron por políticas exteriores que fortalecieron el eje Sur-Sur, por las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales en la región y por las nuevas propuestas del regionalismo posliberal y poshegemónico que constituyeron espacios de impulso de diversos procesos de concertación, cooperación e integración regional, en los que la CSS encuentra plataformas de profundización. Pero también la CSS fue abrazada con entusiasmo por gobiernos liberales, de derecha o centro derecha, que identificaron en ella oportunidades para tejer alianzas comerciales y como mecanismo válido para postularse como actores solidarios, responsables y comprometidos con el desarrollo, procurando construir una “narrativa moderna” de la CSS para evitar “tanto una retórica de confrontación Norte/Sur (G77) como una retórica que sostiene que esa división ya no hace sentido alguno” (Bracho, 2014: 112). Por ello, la CSS es “un exponente del doble camino que viven los países latinoamericanos”, en el sentido de una concepción y práctica de la misma reformadora o complaciente, homologada por las instituciones del sistema de cooperación internacional, y de otra transformadora o insurgente, en busca de más autonomía, como “arma política al servicio de la solidaridad entre países que buscan otro modelo de desarrollo” (Sotillo, 2013: 11).

Esta nueva realidad de la CSS no puede desvincularse de la formulación y ejecución de políticas exteriores más afirmativas, independientes y autónomas respecto al pasado, que llevan a los países de ALC a buscar en otros vecinos y en mecanismos regionales la cooperación que antes demandaban a los países desarrollados y a las instituciones multilaterales. El incremento de la CSS en ALC en los años recientes se relaciona también con la mayor disponibilidad de recursos financieros, hasta hace poco dentro de un contexto de relativa

estabilidad política, bonanza económica y aislamiento de la crisis financiera. De esta forma, la CSS se ha convertido en una poderosa herramienta de solidaridad política que propicia la proyección de los logros y éxitos de las políticas públicas de los países y sociedades de ALC, permitiendo así la configuración de nuevas coaliciones entre países en desarrollo y potencias emergentes y la construcción de una narrativa justificadora del nuevo rol global de la región, en un proceso de “transición discursiva” de su identidad internacional. En algunos casos ello responde a las pretensiones de algunos países de ser líderes del Sur Global, y en otros de aproximarse al Norte y a su estatus internacional (Sanahuja, 2015: 78-79). Mientras Brasil cimienta su liderazgo regional y global en la extensión y profundidad de su CSS, para México o Colombia la CSS es funcional a su estrategia de constituirse en países “argamasa” entre Norte y Sur, (Lemus y Santa Cruz, 2015).

Otras perspectivas remarcan aspectos vinculados a la cohesión que genera la CSS en ALC como un nuevo marco de relaciones con capacidad de crear condiciones para la superación de tensiones producidas por la excesiva polarización ideológica, la existencia de conflictos bilaterales o el ensimismamiento de los países por la resolución de sus problemas de forma individual. La CSS brindaría un formato de relacionamiento más respetuoso con las particularidades nacionales y con las diferentes opciones de inserción internacional, contribuyendo a la construcción de un espacio común propicio a la refundación regional, con mayor autonomía colectiva y un amplio reconocimiento interno y externo (Sotillo, 2010).

Los países que componen el mosaico del espacio latinoamericano y caribeño se han erigido en artífices de la relevancia política, económica y simbólica que adquiere en la región y en el mundo, la CSS, y no lo han hecho apenas desinteresadamente; al contrario, muchos han asumido que el altruismo y el interés nacional no son excluyentes ni deben estar divorciados (Inoue e Vaz, 2012: 531). Bajo esta óptica la existencia de intereses de todo tipo que pueden materializarse gracias a la CSS no adquiere una connotación negativa, pues proporciona diversos incentivos, alicientes y expectativas de retornos legítimos que multiplican los efectos de la cooperación realizada, convirtiendo

“el desarrollo de los socios en una extensión del propio” y haciendo del beneficio mutuo una consecuencia derivada de la interacción recíproca (Giacalone, 2013: 29; Burges, 2012). Por otra parte, ese “auto-interés”, favorece la justificación doméstica de la CSS y facilita la asignación de los recursos necesarios para su ejecución en países constreñidos por serias limitaciones fiscales, y por un severo escrutinio utilizado políticamente por sectores de la oposición.

La retórica de la CSS en ALC, necesaria a efectos legitimadores y discursivos, es compatible con la concepción de la CSS como parte integrante de las políticas exteriores de los Estados. En realidad son múltiples las motivaciones que han llevado a los países de ALC a apostar decididamente por la CSS. Una revisión de los documentos oficiales, lineamientos y discursos de las autoridades gubernamentales nos lleva a afirmar que, por una parte, se enfatiza el discurso altruista de la CSS vinculado a identidades y valores, como fruto de la existencia de desafíos similares, herencias compartidas, amistad con los vecinos, solidaridad regional e historia común. Todas ellas son, sin duda, “fuerzas conductoras de las políticas de cooperación” (Robledo, 2015). Pero, por otra parte, afloran inmediatamente, o se formulan de forma discreta, justificaciones relacionadas con los intereses en juego en términos de consolidación de liderazgos regionales, establecimiento de lazos estratégicos y alianzas, complementariedad de las economías, afirmación de la soberanía nacional, prestigio, influencia o el deseo de reconocimiento (Rodríguez, 2013).

Junto a la retórica general, cada país enfatiza la dimensión estratégica que más le interesa: Brasil encuentra en la CSS un instrumento para cimentar su rol de líder regional con aspiraciones globales a partir de su política exterior activa y altiva, y del nivel de desarrollo relativo de su industria y de algunos sectores de punta (agricultura, energía, salud, aeronáutica). Colombia pretende alcanzar ganancias de imagen apostando por la buena relación con los países de la OCDE, a la espera de su futuro ingreso en ese club, adoptando en su cooperación las directrices de los donantes y convirtiéndose en impulsor en la región de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Cuba contempla la CSS como un mecanismo para difundir los triunfos de la Revolución y del internacionalismo socialista y solidario, además

de ganarse aliados en su lucha contra el bloqueo estadounidense y generar ingresos financieros o energéticos (petróleo) mediante la exportación de servicios (médicos, educadores, entrenadores deportivos, etc.), con el fin de sortear las dificultades experimentadas en su economía a partir del colapso de la Unión Soviética.

Chile emplea la CSS como un vehículo para ser reconocido como país responsable que ha logrado transitar exitosamente de la dictadura a la democracia, incrementando el bienestar de su población e insertándose de manera abierta en la economía y el comercio internacional. México plantea como meta central de su CSS convertir al país en un actor global, “con más presencia, compromiso y reconocimiento en el concierto de las naciones, acorde con su peso tanto en términos económicos como con su historia y tradición diplomática”, para lo cual la cooperación “constituye una herramienta ideal que permite consolidar las relaciones del país, (...) reforzando la percepción de México como actor solidario, responsable y comprometido con el desarrollo en el mundo” (Valle, 2014: 19). Venezuela basa su CSS en el liderazgo entre algunos países centroamericanos, caribeños y miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), gracias a la riqueza generada por el petróleo y al desarrollo asociado de tecnología y competencias técnicas, difundiendo el modelo del socialismo bolivariano que instrumentaliza la cooperación para apoyar a gobiernos ideológicamente afines.

3. La cooperación Sur-Sur en su dimensión regional

Más allá de su materialización en el marco de las políticas exteriores y de la preferencia por su dimensión bilateral, el rol más estratégico de la CSS se encuentra en la relevancia que adquiere en los procesos de integración y regionalización (Ayllón, Ojeda y Surasky, 2014). Esta modalidad de la CSS se proyecta en el marco de estrategias regionalistas de carácter posliberal y poshegemónico que pretenden reformular y reorientar los rumbos integracionistas en ALC con mecanismos de concertación político-diplomática, cooperación regional e integración política y económica como el ALBA-Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), el Mercosur, la Unasur y la Celac (Motta y Ríos, 2007; Briceño, 2014; Riggirozzi y Tussie, 2012). Estas

experiencias compartirían “nuevas motivaciones políticas” y “el redescubrimiento del espacio regional como un espacio de discusión y acción colectiva” (Riggirozzi, 2012: 132). Al contrario de la “pretenciosa neutralidad de los esquemas integracionistas del regionalismo abierto”, estos procesos compartirían su determinación para enfrentar el debate sobre la persistencia de fracturas profundas en los modelos de Estado y desarrollo en ALC y el papel de lo político y la soberanía, cuestiones pendientes que son el correlato regional de contestaciones nacionales ante los “fracasos de la época neoliberal de las décadas pasadas” (Vivares y Dolcetti, 2016: 33). En definitiva, estos procesos se enmarcarían en las expresiones de un nuevo regionalismo latinoamericano proactivo y ofensivo, de intenso calado político e ideológico.

En estos procesos “posliberales” se han generado espacios de diálogo sectorial y coordinación intrarregional en el debate sobre las políticas públicas que se articulan en reuniones especializadas, donde se identifican necesidades y conocimientos útiles para la cooperación horizontal en una gama de temáticas que, en algunos casos, incluye la ejecución de proyectos de CSS. En una perspectiva más amplia, no limitada apenas a la realización de programas y proyectos, y considerando el componente central del diálogo sobre políticas y del intercambio de experiencias, la CSS fortalece la presencia soberana de los países de ALC y promueve la mejora de las capacidades nacionales y regionales para brindar bienes públicos y proveer políticas incluyentes enfocadas al desarrollo social, científico y tecnológico.

En su dimensión regional, el dinamismo actual de la CSS en ALC responde a la búsqueda de mayores grados de autonomía e interdependencia entre sus países, presentando claras funcionalidades al generar, más allá de la retórica política, solidaridades de hecho y fuertes conexiones entre las esferas administrativas, sociales y técnicas de las instituciones y organizaciones nacionales y regionales. De esta manera se fortalecen las relaciones solidarias entre los países de ALC, se promueve el desarrollo y la integración regional tomando en cuentas las complementariedades existentes entre socios, se preservan bienes públicos regionales y se reducen asimetrías (Rivero y Rompaey, 2014). Por tanto, la CSS es un factor de cohesión política y de

organización de la agenda de desarrollo de ALC en un amplio menú de intereses comunes.

Es un hecho que la CSS y toda esta gama de iniciativas regionalistas se refuerzan mutuamente constituyendo la CSS “una manera de materializar la integración en experiencias concretas de encuentro e intercambio” (Segib, 2012: 13) y un ejercicio de multilateralidad para orientarse al cumplimiento de metas de desarrollo más acordes con la especificidad de los países de la región (Sanahuja, 2015: 79). Por eso la CSS en ALC se presenta como una herramienta de gobernanza regional. Reconocer esta interrelación entre CSS y regionalismo implica asumir que la pluralidad de proyectos y propuestas de integración, concertación y cooperación constituyen marcos propicios para la identificación de políticas y áreas prioritarias de desarrollo y para la profundización y sostenimiento del interés político logrado en su definición (Caldentey, 2013).

En su dimensión institucional, las instancias regionales presentan un creciente interés por la creación de mecanismos para la discusión e implementación de iniciativas de CSS. A día de hoy, la Celac, el Mercosur, la Alianza del Pacífico, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han creado Grupos Técnicos de Cooperación y Unasur debate una propuesta peruana, del año 2013, para crear una Red Suramericana de Agencias de Cooperación Internacional. Por si fuera poco, el Sistema Económico para América Latina y el Caribe (SELA) cuenta con un mecanismo anual de Reuniones de Directores de Cooperación Internacional que se celebra desde 1988, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) tiene un Comité de Cooperación Sur-Sur que sesiona bienalmente y en el seno de la Segib funciona, desde 2010, el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur al que pertenecen 18 de los 33 miembros de la Celac.

Los mecanismos regionales de financiamiento también le han otorgado una atención muy destacada a la CSS, como demuestra la reciente iniciativa del BID sobre Bienes Públicos Regionales para la Innovación en la CSS, el funcionamiento del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) desde 2005, la existencia de un Fondo de Iniciativas Comunes en Unasur desde 2012, la creación de

un Fondo de financiación de pequeñas y medianas empresas anunciado en la Cumbre de Paracas (2015) de la Alianza del Pacífico y las actividades específicas orientadas a la financiación Sur-Sur de la CAF/Banco de Desarrollo de América Latina o del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), así como el esperado y complicado inicio de las operaciones del Banco del Sur.

Esta proliferación de organismos regionales en el campo de la CSS es sintomática de la tracción que ha ido ganando la colaboración entre los países e instituciones de ALC, pero no significa necesariamente mayor efectividad. Cada vez más este crecimiento desordenado de la CSS, y de las plataformas regionales que la promocionan, se asemeja a la metáfora del *spaghetti bowl*, acuñada por Jagdish Bhagwati, y aplicada hasta ahora a la tela de araña de acuerdos comerciales preferenciales. Las duplicaciones y solapamientos son evidentes, produciendo elevados costes administrativos y de transacción que conspiran contra la eficacia de la CSS. De ahí la urgencia de racionalizar este marco institucional de incentivo a la CSS evaluando la contribución de cada mecanismo (Prada, 2010).

Este rápido repaso muestra la vitalidad y dinamismo de los procesos regionales de concertación, cooperación e integración en ALC con sus respectivos mecanismos de acción, coordinación y debate sobre la CSS. El desafío consiste en evitar los solapamientos y definir políticamente entre los países el foro privilegiado para su articulación y coordinación. Los países de ALC necesitan esforzarse, por una parte, en reforzar la complementariedad de acciones y propiciar el aprendizaje mutuo y, por otra, en invertir recursos y energías para conseguir el fortalecimiento de sus sistemas de cooperación y de los mecanismos regionales, buscando fórmulas para crear sinergias en la mejor y más eficiente manera de impulsar la CSS. Y ello a pesar de las resistencias de algunos gobiernos reacios a vincular la cooperación con las iniciativas de integración, lo que amplía “los riesgos de solapamiento y de fragmentación regional” (Hirst, 2010: 34).

4. Recursos movilizados en la realización de la cooperación Sur-Sur en América Latina

La CSS ha crecido exponencialmente en la región en estos años, rebatiendo por la vía de los hechos las críticas sobre su exceso de retórica o de “mucho ruido y pocas nueces” (Shearer y Tres, 2013). De los 506 proyectos y 203 acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur bilateral reportados, para el año 2012, por los 18 países de ALC que participan en la elaboración del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica de la Segib,¹ se ha pasado, en 2013, a 576 proyectos y 399 acciones. Los principales países oferentes fueron Brasil (166 proyectos) y Argentina (140), concentrando el 50 % de todos los proyectos, mientras que México, Chile y Uruguay les siguen, acumulando el 31 %. Estos cinco países explican el 85 % del total de proyectos. En otros términos, la CSS en su faceta de ofrecimiento de proyectos es un ejercicio mayoritariamente vinculado a los países del Cono Sur (71,2 %), en menor medida a Cuba y México (18,8 %) y minoritariamente a los países andinos (9 %) y centroamericanos (1 %). Entre los principales receptores destacaron, en 2013, El Salvador (80 proyectos), Bolivia, Ecuador y Uruguay (entre 40 y 50 proyectos cada uno) acumulando estos cuatro países casi cuatro de cada diez proyectos. Colombia, Cuba, México y Perú explican otro 25 % del total. En total, el 90 % de los países de la región son oferentes de CSS. Solo Honduras, Panamá, Costa Rica, Paraguay y República Dominicana no realizaron iniciativas de CSS en el rol de oferentes. Por el contrario, todos los países de la región recibieron proyectos, siendo Brasil, con seis, el que menos ejerció el rol de receptor (Segib, 2015).

En una retrospectiva temporal más amplia, que cubre el total de proyectos y actividades contabilizadas en las últimas ocho ediciones del Informe de la CSS en Iberoamérica, la Segib reporta más de 8500 iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular pero no ofrece datos sobre su coste ni volúmenes financieros. Solo el número de proyectos entre 2010 y 2013 arroja un dato impresionante: 2197 con una media de 549 proyectos anuales (Segib, 2015).

1 Entre los países que son más relevantes en el ofrecimiento de la CSS en el espacio latinoamericano y caribeño apenas Venezuela no reporta sus datos de proyectos, lo que impide conocer más del perfil de su cooperación, al menos en su dimensión técnica.

El ciclo expansivo de la CSS en ALC es un hecho hasta ahora incontestable, aunque las estimaciones de los montos implicados en el desarrollo de los proyectos de cooperación técnica y en las iniciativas de cooperación financiera deben ser tomadas con precaución. Esto es debido a la ausencia de registros coherentes y de criterios unificados para definir qué flujos y modalidades han de contabilizarse. En cualquier caso, las cantidades invertidas en la CSS no son tan significativas como su relevancia política y simbólica (Tandon, 2009; Benzi y Lo Brutto, 2013).

En el caso de Brasil, la tradicional ausencia de informaciones sobre los recursos invertidos por el país en la CSS, específicamente en ALC, fue parcialmente superada con la puesta en funcionamiento, a partir de 2010, de un sistema de contabilización de los recursos invertidos por las instituciones que ejecutan la cooperación brasileña. Sin esta herramienta se dificultaba la visibilidad de las contribuciones de Brasil al desarrollo regional e internacional, comprometiendo la capacidad de planificación, la coordinación y la comunicación para el aprendizaje institucional. Fruto de un convenio entre la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgano vinculado a la Presidencia de la República, se han publicado por ahora dos informes que cubren los periodos 2005-2009 y 2010, estando pendiente la divulgación de otros informes que cubran el último lustro.

Con los datos disponibles, la inversión brasileña en cooperación internacional, entre 2005 y 2010, ascendería a un total de 2300 millones de dólares, pasando de 160 millones en 2005 a 923 en 2010, significando el 0,0 % del PIB. En estos gastos se incluyen las aportaciones a organizaciones internacionales, y para el año 2010, los gastos de la presencia militar brasileña en la misión de la ONU de estabilización en Haití. Estas dos partidas representan la parte del león de la cooperación brasileña, cerca de dos tercios de los recursos o casi un 70 %. Sólo las contribuciones a organismos multilaterales suponen 1400 millones de dólares, incluyendo los destinados al Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), que ocupan el primer lugar. La cooperación humanitaria absorbe el 17,5 % de los gastos, seguida de la cooperación técnica (6,3 %), la educativa en forma

de becas (3,8 %) y la científica-tecnológica (2,6 %). Por destino geográfico, en el año 2010, la cooperación bilateral brasileña se destinó mayoritariamente a los países de ALC (68 %), por delante de África (22,5 %), Asia y Oriente Medio (4,2 %), Europa (4 %), América del Norte (1 %) y Oceanía (0,01 %), concentrada en Timor Oriental (IPEA, 2013; Pomeroy, 2015; Beghin, 2014; Ciommo, 2015).

La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) ha puesto en funcionamiento un sistema de información (Simexcid) que ofrece datos sobre el coste de su CSS, buena parte de ella dirigida al ámbito centroamericano y caribeño, su segunda y tercera frontera (Benzi, 2015). En 2011, la Amexcid estimó que México destinó unos 268 millones de dólares a sus programas y proyectos, de los cuales el 35,4 % se dedicó a acciones directas de cooperación. El 69,3 % de esas acciones se orientó a los países de ALC. Las contribuciones a organismos internacionales ascendieron a 221 millones de dólares. Es decir, apenas el 15 % de los recursos se dedicó a acciones gestionadas por la Amexcid, mientras que el 85 % restante se canalizó mediante instituciones multilaterales. En 2012, el monto total ascendió a 277 millones de dólares. El 85,8 % se dedicó a acciones directas, siendo el 91,7 % de esos recursos invertido en países de ALC. Las contribuciones multilaterales fueron de casi 180 millones, con el sistema de la ONU como principal beneficiario (Borbolla, 2014: 64). En 2013, con los últimos datos disponibles de la Amexcid, se batió un record en los recursos empleados en la CSS de México, con 551 millones de dólares, representando la cooperación financiera el 68,3 %, ² seguida de las contribuciones a organismos internacionales (24,5 %), becas (3,6 %), proyectos (1,8 %) y ayuda humanitaria (0,9 %).

Después de Brasil y México, Colombia y Chile se situarían en un rango más modesto. Según datos facilitados por su gobierno al CAD/OCDE,³ Colombia mostraría una progresión ascendente en los recursos financieros de cooperación ofrecida, bilateral y multilateral, pasando de 22 millones de dólares en 2011, a 86 en 2012 y a 96

2 El 90 % de ese rubro correspondió al perdón de deuda con Cuba. Consultar: <http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/>

3 Consultar: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm>

millones en 2013.⁴ En este último año, 60 millones fueron destinados a la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (Unodc) y 36 millones a programas y proyectos bilaterales y regionales, esta última una de las dimensiones más relevantes de la CSS de Colombia (Nivia-Ruiz y Prieto, 2015). Por su parte, el gobierno chileno reportó unos montos financieros en crecimiento desde los 24 millones de dólares en 2011, a los 38 en 2012 y los 44 millones de 2013. El 65 % de estos recursos se canalizó por medio de organismos multilaterales, siendo la Asociación Internacional de Desarrollo del Banco Mundial la principal beneficiaria (40 %), seguida del Banco Interamericano de Desarrollo (35 %) y la ONU (25 %).

Cuba y Venezuela representan casos particulares. En primer lugar, por la larga trayectoria de los dos países en la prestación de cooperación, de manera destacada en temas sociales (salud, educación, alfabetización, etc.) por parte de Cuba y en materia energética, tanto en asistencia técnica como en préstamos y facilidades petroleras, en lo referente a Venezuela (Romero, 2015; Domínguez, 2015). En segundo lugar, por las dificultades para acceder a estadísticas oficiales de la cooperación que ofrecen. A pesar de estas dificultades existen bastantes evidencias de que Cuba y Venezuela son los dos países que más recursos humanos, materiales y financieros destinan a la CSS en ALC.

Según distintas estimaciones, entre 1999 y 2009, Venezuela habría transferido recursos a sus socios latinoamericanos con distintos grados de concesionalidad por valor de 36 400 millones de dólares, representando, según el Ecosoc, un esfuerzo de ayuda en su cenit del 1,9 % del PIB. Otras investigaciones reportan que, entre 1999 y mediados de 2007, el gobierno venezolano habría comprometido, en inversiones directas e indirectas, subsidios, contribuciones y donaciones, un valor de 43 000 millones de dólares, de los cuales más del 40 %, es decir, 17 000 millones, podrían ser calificados como inversión social, lo que significa una media aproximada de 2000 millones para ese período (Corrales, 2009: 99). Las cifras no deben extrañar si se considera que bajo el mandato del presidente Chávez se suscribieron 5000 acuerdos de cooperación. Solo las facilidades concedidas a sus socios de Petrocaribe habrían supuesto, en 2011 y 2012, unos 4200

4 Consultar: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/colombia-development-co-operation.htm>

y 4800 millones de dólares, o el 1,36 % y el 1,28 %, respectivamente, del PIB nacional, con un impacto positivo sobre las economías de los países signatarios, en promedio, del 25 % de su PIB en los últimos diez años (López Canellas y Villani, 2014; SELA, 2015).

En 2013, con 4100 millones de dólares de ayuda reembolsable, Venezuela se colocaría, si fuese miembro del CAD/OCDE, como el undécimo donante por delante de Italia y España (Domínguez, 2015: 27-30). Habría que añadir aún los 1700 millones concedidos por el Banco en concepto de préstamos solidarios y fondos no reembolsables (Rodríguez, 2013). Esto sin contar otras dimensiones, como el perdón de deuda, que solo en el caso de Haití y en el marco de Petrocaribe supuso en 2010, poco después del terremoto que sacudió al país caribeño, 395 millones de dólares (Benzi y Zapata, 2013: 84).

En cuanto a Cuba, se calcula que, entre 1963 y 1989, la valorización de los costes de su cooperación alcanzaba una cantidad próxima a 1500 millones de dólares. En esfuerzo sobre el PIB esos recursos supusieron en 1980, el 1 % del PIB cubano hasta llegar a su nivel más bajo en 1989, con el 0,49 %, como consecuencia del impacto económico de la desintegración de la Unión Soviética (Felipe, 1992). En 2004 la cooperación cubana alcanzó el 2 % del PIB (Rodríguez, 2014). Solo en el Programa Integral de Salud, iniciado en 1998, se estima que hasta agosto de 2009, la valorización de los servicios médicos prestados alcanzó los 5846 millones de dólares (Jiménez, 2010).

Pese a este horizonte alentador en la dimensión financiera de la CSS surgen algunas nubes amenazadoras en el horizonte que proyectan sombras sobre la manera en que la crisis económica que afecta a los principales protagonistas de la CSS en la región (Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela, destacadamente) impactará en la realización de proyectos. Las previsiones de crecimiento económico no son halagüeñas y la afectación a la CSS ya viene siendo evidente en el último trienio.⁵ Lo mismo puede decirse de las tendencias del

5 Según la Cepal (octubre de 2015), la desaceleración económica regional es muy heterogénea entre países. La estimación de crecimiento del PIB regional para 2015 es del -0,3 % del PIB, y para Sudamérica se prevé un decrecimiento del -1,3 %. Para Brasil y Venezuela las estimaciones son de una contracción del -2,8 % y del -6,7 %, respectivamente, aunque se trata

comercio internacional en lo referente a las exportaciones de los países de América Latina en su conjunto.⁶

En el caso de Brasil, y atendiendo al epígrafe 212 (Cooperación Internacional) del Presupuesto General de la Unión, se observa una caída del -72,7 % respecto al 2010, es decir, desde 1411 millones de reales en ese año hasta 385 millones en 2014 (Pomeroy, 2015). Desde 2013, la cooperación brasileña ha introducido en la negociación de sus proyectos en ALC la práctica de los costes compartidos, como consecuencia del recorte sustancial en los presupuestos de cooperación (Benzi, Guayasamín y Zapata, 2013: 35) y el informe de gestión de la CSS de la Agencia Brasileña de Cooperación (2000-2014) muestra un desmoronamiento abrupto en la ejecución presupuestaria de la ABC a partir de 2010, desde casi 38 millones de dólares a solo 7 en 2014. En ALC ese desplome de las acciones de la ABC es aún más agudo, pasando de 14 millones de dólares en 2010 a 1 millón en 2014.⁷

En este contexto de crisis, algunas iniciativas tendrán que ser aplazadas, como la propuesta de la Secretaría Técnica de Cooperación de Ecuador de crear un Fondo para la CSS que se arrastra desde hace años y está bloqueada por motivos políticos y fiscales. Por su parte, el VI Congreso del Partido Comunista cubano ya señaló en los Lineamientos de la Política Económica y Social, capítulo III “Política Económica Externa”, epígrafe 111, la necesidad de “considerar, en la medida que sea posible, en la colaboración solidaria que brinda Cuba, la compensación, al menos de los costos”, abriendo el camino para un rediseño de sus acciones de cooperación (Romero, 2015). Iniciativas como el Banco del Sur difícilmente podrán materializarse en un

de cálculos muy conservadores en cuanto al verdadero impacto de la crisis económica y política que atraviesan estos dos países.

6 Según el Banco Interamericano de Desarrollo (2015), se estima que el valor total de las exportaciones de mercancías de América Latina y el Caribe se reduzca en un 14 % respecto al año anterior. De confirmarse estos datos provisionales, sería la mayor caída desde la crisis financiera internacional de 2008, con un resultado para el monto exportado de 915 mil millones de dólares, apenas por encima del nivel del año 2010. Por subregiones, la contracción exportadora representa un -21 % en Sudamérica, -7 % en Centroamérica, -4 % en México y -23 % en los países del Caribe.

7 Consultar: <http://www.abc.gov.br/Gestao/CooperacaoSulSul>

contexto de crisis cuando no fue posible en los tiempos de bonanza y muchos programas del ALBA-TCP pueden verse comprometidos por su dependencia de Venezuela. En el caso de Petrocaribe, desde mediados de 2012, se redujeron las entregas de petróleo subvencionado a los miembros del mecanismo para ser desviadas al mercado internacional con el objetivo de contener la sangría de divisas (Domínguez, 2015). Además, la depreciación de las monedas nacionales encarecerá el coste de la movilización de funcionarios y de otras actividades necesarias para la CSS comprometiendo más su realización.

En definitiva, en las dimensiones del número de proyectos y de actividades, y de la financiación movilizada para su ejecución, el período 2003-2013 puede considerarse una década dorada de la CSS en ALC. Aunque los recursos son todavía modestos, los mismos experimentaron una tendencia incremental, al menos hasta las primeras señales de la crisis económica que afecta a la región con más virulencia a partir del año 2013.

5. Ecuador y la cooperación Sur-Sur y triangular

El caso ecuatoriano, aun siendo poco conocido, es representativo de un modelo propio de CSS basado en el “Buen Vivir” y en el proceso de vinculación de la cooperación al cambio de la matriz productiva, como experiencias idealmente posdesarrollistas. La experiencia de Ecuador es muy representativa de un proceso, todavía en construcción, de transición de país receptor de ayuda internacional a país actuante en la cooperación Sur-Sur,⁸ destacadamente a partir del gobierno de la Revolución Ciudadana, desde el año 2007. Efectivamente, el gobierno del presidente Correa buscó reconfigurar el modelo ecuatoriano de inserción internacional, privilegiando un eje de interrelación Sur-Sur, la búsqueda de aliados estratégicos y la apuesta por una integración regional constructiva. Desde esta perspectiva, “la CSS se inserta como denuncia de las asimetrías del poder político y

8 Los datos del informe de la CSS de la Segib demuestran que Ecuador tiene un perfil netamente de receptor de CSS. En 2011, el país recibió 37 proyectos, cantidad que alcanzó los 66 en 2012, para bajar nuevamente en 2013 hasta los 47. En la dimensión de oferente, las instituciones ecuatorianas ofrecieron apenas 10 proyectos en 2011, 14 en 2012 y 12 en 2013. En lo referente a la cooperación triangular, el país es apenas receptor, registrándose 8 proyectos en 2011, 2 en 2012 y 3 en 2013 (Segib, varios años).

económico internacional, direccionada a generar mayores niveles de cohesión entre los países en desarrollo, contribuyendo a la conformación de bloques regionales y transregionales (Viola, 2012: 4). Es decir, la CSS se presenta como una “reivindicación política ante inequidades estructurales del orden internacional” (Seteci, 2011: 65). Así, el Ecuador se beneficiaría de un orden mundial multipolar y más democrático, propiciando la redefinición de los regímenes financieros y comerciales regionales e internacionales, diversificando sus socios y dirigiendo de manera regulada su apertura.

Bajo esta lógica se reorientó la cooperación del Ecuador hacia un esfuerzo de reconstrucción y redefinición política e identitaria de la región, contribuyendo a repensar Latinoamérica, sus modelos de desarrollo y su lugar en un complejo y cambiante orden mundial, en el marco de nuevos procesos regionalistas, como la ALBA-TCP, la Unasur y la Celac, que se constituyen ahora en ejes prioritarios para el país. Es decir, se consagraba la conexión entre CSS e integración latinoamericana conforme a los artículos 416 y 423 de la Constitución vigente, que proclaman el impulso prioritario “a la integración política, cultural y económica de la región andina y de América del Sur” y “en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe” como “objetivo estratégico del Estado”. Así, Ecuador configura la integración regional desde una óptica superadora de las bases meramente comerciales, avanzando en su consideración “como una herramienta de utilización imprescindible para lograr el reposicionamiento global de la región” (Surasky, 2013: 177).

Estas orientaciones básicas sobre la integración fueron desarrolladas en el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), que afirma la necesidad de que el país contribuya a la “configuración de un espacio político regional como dinámica fundamental en la tensión con la estructura global de poder”. Para ello se formula un objetivo n.º 12, en cuyo enunciado se apunta a construir procesos de ruptura con realidades existentes, para lo cual se aspira a consolidar los mecanismos de integración entre países del Sur, particularmente entre los latinoamericanos, al objeto de “profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración”. Se apuesta también por la “complementariedad y convergencia de América Latina y el Caribe”, haciendo de

la articulación política el eje central de cualquier proyecto de integración para posicionar mejor a la región a escala global, fortalecer las capacidades domésticas de las sociedades y “de la gobernanza internacional a nivel regional y subregional”. En consecuencia, conforme al lineamiento 12.7, punto b, se busca “fortalecer la cooperación Sur-Sur como instrumento de integración regional” (Senplades, 2013).

Entre todas las experiencias de CSS que Ecuador viene desplegando en ALC,⁹ destaca su presencia en Haití y el fortalecimiento de la cooperación política, económica y asistencia técnica y humanitaria al pueblo haitiano. Se trata de una relación prioritaria iniciada a partir de la suscripción de un convenio de cooperación, en 2010. El gobierno ecuatoriano envió al Cuerpo de Ingenieros del Ejército para planificar y ejecutar obras de ayuda humanitaria en diversos ámbitos (vialidad, educación, sanidad, agricultura, etc.). Esas tareas correspondieron al primer contingente de la Misión de Apoyo a la Reconstrucción de Haití-Ecuador (Marhec-1) que trabaja en la provincia de Artibonite, reconstruyendo puentes y carreteras y capacitando a técnicos haitianos en el manejo de la maquinaria.

Ecuador ha enviado 4 misiones de cooperación a Haití, integradas por oficiales, voluntarios y trabajadores públicos de las Fuerzas Armadas que han beneficiado a más de 150 000 haitianos, implicando una inversión ecuatoriana de 20 millones de dólares. En el período 2010-2012, Ecuador dedicó 13 millones de dólares en construir 138 puentes, recuperar 175 kilómetros de carreteras y poner en funcionamiento sistemas de alcantarillado y riego. A partir de 2012, Ecuador ha asesorado a Haití en la capacitación y organización de su ejército y policía, incluyendo su formación en academias militares ecuatorianas. De esta manera se cumple el mandato de superar la fase de reconstrucción y avanzar en la reinstitucionalización del país. De hecho, con fecha 31 de diciembre de 2013, concluyó el Convenio de

9 Para mejorar su desempeño como país oferente de CSS, la segunda meta de implementación de la nueva política pública de cooperación internacional del Ecuador, explicitada en su Agenda de Cooperación Internacional de 2015, “es el incremento de un 70 % de los proyectos ejecutados de oferta de CSS en el período 2014-2017. El proceso para la mejora de la ejecución de proyectos de CSS se basa en la construcción de modelos de gestión de CSS, la socialización de los mismos y la promoción del talento ecuatoriano a los diferentes países demandantes de asistencia técnica” (Seteci, 2015a: 96).

Cooperación para la Reconstrucción de Haití y se negoció y aprobó en la primera reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica Haití-Ecuador (Puerto Príncipe, 10 de diciembre de 2014) el nuevo Programa Bilateral de Cooperación Técnica Haití-Ecuador 2015-2017. Está prevista la implementación de 7 proyectos requeridos por Haití en áreas como la explotación económica de recursos minerales, sistemas de identificación de población en situación de pobreza, respuesta a los desastres naturales, fortalecimiento del Sistema Nacional de levantamiento de datos, apoyo al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación, y asistencia técnica para la Dirección de Asuntos Económicos y de Cooperación y la Dirección de Documentación y Archivos de la Cancillería haitiana (Emmerich, 2015).

Más recientemente, se constata un giro en las prioridades de la cooperación internacional del Ecuador, a partir de la renovación del mandato presidencial en 2013, pero de forma acelerada desde la segunda mitad del año 2014 como consecuencia de los impactos de la crisis económica y la caída del precio del petróleo. Se requiere ahora imprimir a la cooperación internacional, tanto a la recibida desde el Norte como desde el Sur, y en menor medida a la que se ofrece desde Ecuador, un papel de instrumento catalizador al servicio de una nueva economía del conocimiento basada en las ideas como recursos infinitos, frente a la dependencia de los recursos naturales no renovables, para contribuir a un proceso de largo plazo denominado “Cambio de la Matriz Productiva” (CMP).

En los próximos años es previsible una profundización en esta agenda de alineamiento de la cooperación internacional recibida, principalmente desde el Norte, disminuyendo la participación de la ayuda vinculada al desarrollo social y, en sentido contrario, aumentando la proporción de recursos financieros y asistencias técnicas orientadas “a la innovación, conocimiento y fortalecimiento del talento humano ecuatoriano, para contribuir con los esfuerzos hacia el Cambio de la Matriz Productiva” (Seteci, 2015b: 1). Persiste el reto de aprovechar las oportunidades que, en esos campos mencionados pueden ofrecer tanto los procesos de integración regional latinoamericanos como la CSS de aquellos países con niveles de desarrollo científico-tecnológico e industrial más elevados. Es el caso de Brasil,

México, Argentina, Chile o Cuba, cuyas experiencias de CSS asociadas al proceso de CMP y de innovación son insuficientemente conocidas y aprovechadas por las instituciones públicas, centros de investigación y universidades del Ecuador.¹⁰

En efecto, hay un amplio espacio para el intercambio de experiencias y el aprovechamiento de estos conocimientos, prácticas y programas por parte de las instituciones ecuatorianas responsables de impulsar la transformación de la matriz productiva. Varios países de la región están dirigiendo su cooperación y reorientando su participación en los procesos y mecanismos regionales de integración a la ciencia y la tecnología y a la exploración de complementariedades para sus estrategias de cambio productivo. Brasil es quizás el ejemplo más destacado. En su visita a este país, en 2014, el presidente Correa afirmó que “los gobernantes de Latinoamérica deben tener agendas regionales de investigación para no duplicar esfuerzos y cooperar en el desarrollo” (Holguín, 2014).

Ahora bien ¿en qué argumentos se basa la capacidad de la CSS de otros países latinoamericanos para contribuir al CMP del Ecuador?

En primer lugar, porque se trata principalmente de cooperación técnica, caracterizada no por la primacía de las transferencias financieras no reembolsables, sino por el intercambio de conocimientos, buenas prácticas y el aprendizaje mutuo entre actores y países con características similares en términos de desarrollo. Es en este sentido que adquieren relevancia los principios diferenciados de la CSS: horizontalidad, consenso, equidad, respeto e intercambio ético (Seteci, 2015c: 25).

En segundo lugar, porque los países promotores de la CSS comparten visiones de las políticas de desarrollo más heterodoxas, en las que el Estado y la planificación tienen un papel central. En este sentido, se promueven mayormente programas y proyectos sustentados en interrelaciones fuertes entre actores públicos y privados, en base

10 Este fue el objeto del proyecto “Integración latinoamericana y cooperación Sur-Sur regional. Oportunidades para la transformación de la matriz productiva del Ecuador” que, en el marco del programa Prometeo de la Senescyt, desarrolló en el IAEN el autor en el año 2015. Más información disponible en: <http://cssregional.wordpress.com>.

al reconocimiento de la importancia de las inversiones y de la iniciativa individual, pero también de un contenido ético imprescindible para perseguir metas de bienestar.

En tercer lugar, porque los países de la región que más destacan por sus notorios niveles de desarrollo científico y tecnológico en las principales áreas que componen e interesan a la agenda ecuatoriana de CMP han logrado esas capacidades como resultado de procesos de largo alcance de fortalecimiento institucional y de promoción pública y privada de la investigación y el desarrollo aplicados a los diversos sectores productivos. Paralelamente, y en comparación con los donantes tradicionales del Norte, tales países se caracterizan por poner a disposición de otros sus experiencias de desarrollo científico y tecnológico mediante programas de cooperación con los socios regionales.

Finalmente, otra razón que legitima la priorización de la CSS como herramienta para el CMP es que se ha alcanzado cierto consenso regional sobre la necesidad de vincular el desarrollo al fomento de la ciencia, la tecnología, la innovación y el talento humano. Esto, mediante políticas nacionales de desarrollo industrial y crecimientos expresivos del gasto en inversión y desarrollo, pero también mediante el fortalecimiento de los espacios regionales de concertación. Algunos ejemplos son: el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (Consucti) de la Unasur; la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del Mercosur (Recyt), la Reunión de Altos Funcionarios de Ciencia y Tecnología de la Celac y la inclusión en la agenda 2020 de desarrollo regional, por iniciativa de la Presidencia Pro Tempore de Ecuador, de un eje sobre educación, ciencia, tecnología e innovación. Añádase la importancia estratégica del vínculo entre China y la Celac, cuyo plan de cooperación 2015-2019 dedica el séptimo y octavo de sus ejes a la Ciencia y Tecnología y a la Educación, y a la Capacitación de Recursos Humanos, respectivamente. La celebración en Quito, los días 16 y 17 de septiembre de 2015, del 1.º Foro de Ciencia y Tecnología Celac-China fue buena muestra de la prioridad que las dos partes otorgan a las iniciativas relacionadas con el proceso de CMP y de generación de talento humano.

Sin duda, la CSS constituye un instrumento de desarrollo que permite a los países promover cambios estructurales en sus sistemas productivos. Ecuador es consciente de ello, aunque debería diseñar una estrategia específica para su mayor aprovechamiento. La CSS, en su dimensión técnica, y los procesos regionales, en lo referente a las políticas de integración productiva, generación de cadenas de valor, diversificación de exportaciones e incremento de su contenido de conocimiento y valor agregado, presentan grandes potencialidades. No obstante, es necesario identificar qué países y programas tienen más ventajas comparativas, valor añadido y mejor relación coste-beneficio para contribuir a la estrategia ecuatoriana de desarrollo, de cambio de la matriz productiva y del Buen Vivir.

6. Conclusiones

La década 2000-2010 ha constituido en ALC una época dorada, en el sentido de avances concretos respecto al papel que los países latinoamericanos y caribeños han desempeñado en sus procesos de desarrollo, demostrando, en general, un mayor rol proactivo, alternativo y protagónico frente al recetario de políticas y “recomendaciones” emanadas desde los centros del poder político y económico en Washington y en algunas capitales europeas durante las décadas de los años ochenta y noventa del siglo xx. A partir del año 2011, se registra en la región una progresiva desaceleración tanto en el ritmo de crecimiento económico como en la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2015; Cepal, 2015). De esta forma, surgen nuevos retos ante la desaparición de las condiciones que llevaron de una “década ganada” a otra “década disputada” (Celag, 2013).

Los éxitos registrados en muchos Estados latinoamericanos en sus políticas macroeconómicas, sociales y de inserción internacional, y las transformaciones en el rol que desempeñaban como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) dieron paso a un mayor activismo como oferentes de CSS en este siglo xxi. Países como Brasil, Argentina, México, Chile, Uruguay, Cuba o Venezuela, los más relevantes en cuanto a número de proyectos y estimaciones financieras de costes, han apostado por la estrecha vinculación de la CSS a sus estrategias de política exterior. Junto a la retórica de la solidaridad y a

los deseos de fortalecimiento de las relaciones bilaterales y regionales, estos países definieron objetivos como la constitución de alianzas entre gobiernos unidos por ideologías y visiones sobre modelos de desarrollo, sin renunciar a las oportunidades para la inversión y el comercio que abría la CSS en un entorno económico mundial y regional cada día más competitivo, áspero e inestable.

A la espera de conocer el desarrollo y consecuencias de la crisis que afecta a ALC, es posible afirmar que hemos asistido en la última década a una fase muy positiva de la CSS en la región. En el campo político, por los consensos fraguados en torno a su consideración como herramienta fundamental al servicio de políticas exteriores que apostaron por el fortalecimiento del eje Sur-Sur, diversificando y equilibrando sus relaciones. En el campo económico, por los recursos modestos pero crecientes que se dedicaron a la puesta en marcha de diferentes iniciativas de CSS. En el campo social, por su amplia aceptación como seña de identidad de las sociedades y gobiernos latinoamericanos y por su visibilidad, siendo materia habitual en los medios de comunicación regionales, ocupando espacios importantes de los noticieros en el marco de visitas presidenciales, cumbres de procesos de integración, reuniones bilaterales y foros multilaterales en los que los mandatarios señalaban la CSS como dinámica característica en la región.

En el campo institucional, por el proceso de fortalecimiento de los organismos encargados del diseño y gestión de la política de cooperación, desplegando una panoplia de mecanismos para la planificación (leyes, agencias, catálogos, sistemas de información, lineamientos, planes de acción, estrategias, etc.). También los organismos y procesos regionales se dotaron de una institucionalidad específica para el diálogo y la eventual ejecución de la CSS. Finalmente, en el campo internacional, por su incidencia en la nueva arquitectura de la CID y por sus contribuciones a los debates globales sobre la agenda de desarrollo post-2015, habiendo alcanzado la región consensos y posiciones comunes sobre el rol de la CSS en el marco de las discusiones sobre la eficacia de la ayuda o en la definición de la agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En la coyuntura actual de la región, caracterizada por cuatro años de desaceleración del crecimiento y por la desaparición de las condiciones que sustentaron la década dorada del 2000 (Banco Mundial 2015) y favorecieron el auge de la CSS, la cuestión central es determinar si, ante un cambio sustantivo de las circunstancias, este tipo de cooperación se encuentra tan fuertemente arraigada como pudiera parecer en las estructuras políticas, sociales y económicas y en el imaginario colectivo de ALC.

Por todo lo anterior cabe preguntarse si resistirá la CSS el empuje al que, probablemente, será sometida en un contexto de erosión y profundización de las crisis políticas, de hipotéticos cambios de gobierno e inestabilidades institucionales y de reducción del gasto público. Parece evidente que el impacto combinado de todos los factores citados repercutirá negativamente en la cantidad y calidad de la CSS latinoamericana. Lo mismo puede afirmarse respecto al veloz deterioro de las condiciones económicas, internas y externas, que socavaran el apoyo social y político a los diferentes proyectos regionales que, en el último quinquenio, situaron a la CSS en el corazón de las políticas exteriores y de las estrategias de inserción internacional, por ejemplo, de Brasil, Ecuador o Venezuela. No es posible dilucidar, por el momento, si la CSS continuará siendo, como hasta ahora, una prioridad en las políticas exteriores y en la integración regional. En conclusión, la actual crisis política y económica que atenaza a la región puede ser la prueba de fuego para saber si la CSS es una “moda pasajera” o si, por el contrario, mostrará un buen grado de resiliencia ante las adversidades.

7. Bibliografía

Ayllón, Bruno, Tahina Ojeda y Javier Surasky [coords.] (2014). *Cooperación Sur-Sur, Regionalismos e Integración en América Latina*. Madrid: La Catarata/ IUDC-UCM.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2015). *Estimaciones de las tendencias comerciales. América Latina y el Caribe*, edición 2016. BID/INTAL.

Banco Mundial (2015). *América Latina y el ascenso del Sur. Nuevas prioridades en un mundo cambiante*. Washington: Banco Mundial.

- Beghin, Nathalie (2014). *A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na Área de Segurança Alimentar e Nutricional: Avanços e Desafios*, Brasília: INESC/Oxfam.
- Benzi, Daniele, Tomás Guayasamín y Ximena Zapata (2013). “La cooperación brasileña y venezolana en Bolivia y Ecuador en el marco del nuevo regionalismo sudamericano: un análisis comparativo”. En *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, vol. 1, N.º 3: 22-42.
- Benzi, Daniele y Ximena Zapata (2013). “Geopolítica, Economía y Solidaridad internacional en la nueva Cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela bolivariana y Petrocaribe”. En *América Latina Hoy*, vol. 63: 65-89.
- Benzi, Daniele y Giuseppe Lo Brutto (2013). “La Cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)”. En Aceves, L. y H. Sotomayor (coord.). *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*. Puebla-México: Ediciones EyC/BUAP/Clacso: 217-250.
- Benzi, Daniele (2015). “Estrategias de Desarrollo y Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe”. En *Patria Análisis Político de la Defensa*, N.º 4, diciembre-marzo: 157-168.
- Borbolla, Daniela (2014). “La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo”. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, N.º 102, septiembre-diciembre: 55-70.
- Bracho, Gerardo (2014). “La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del Sur”. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, N.º 102, septiembre-diciembre: 89-113.
- Briceño, José (2014). “Del regionalismo abierto al regionalismo pos hegemónico en América Latina”. En Soto, Willian (ed.). *Política internacional e integración regional comparada*. San José: UNA Costa Rica/Flacso: 23-34.

- Burges, Sean (2012). “Developing from the South: South-South Cooperation in the Global Development Game”. En *Austral Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, vol. 1, N.º 2, julho-dezembro: 225-249.
- Caldentey, Pedro (2013). “La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”. En Arriola, Salvador *et al.* (coords.). *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, Madrid: Aecid-Segib: 189-204.
- Centro Estratégico Latinoamericano Geopolítico [CELAG] (2013). *América Latina. De la década ganada a la década disputada*, Quito: Celag. Recuperado de <http://goo.gl/vddBqV>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2015). *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: Cepal, agosto.
- Ciommo, Mariela di y Alice Amorim (2015). *O Brasil como ator internacional. Tendências da cooperação para o desenvolvimento*. Development Initiatives/GIP, marzo.
- Corrales, Javier (2009). “Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela’s Foreign Policy”. En *The Washington Quarterly*, vol. 32, N.º 4: 97-114.
- Domínguez, Rafael (2015). “El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil”. En *Documentos de trabajo de Desarrollo y Cooperación*, N.º 1, Santander: Coiba/Unican, junio.
- Ecosoc (2014). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General*. Serie de sesiones de alto nivel del Foro de Cooperación para el Desarrollo, E/2014/77, 15 de mayo.
- Emmerich, Norberto (2014). “La contradictoria política exterior sudamericana en Haití”. En *Rebelión*. Recuperado el 6 de febrero de 2014 de <http://goo.gl/D7GvZa>
- Felipe, Edith (1992). “La ayuda económica de Cuba al Tercer Mundo: evaluación preliminar (1963-1989)”. En *Boletín de Informa-*

ción sobre Economía Cubana del CIEM, vol. I, N.º 2, La Habana, febrero.

- Giacalone, Rita (2013). “La Cooperación Sur-Sur de los Poderes Regionales. El caso de Brasil”. En *Mural Internacional*, vol. 4, N.º 2, julio-diciembre: 26-35.
- Hirst, Mónica (2010). “América Latina y la CSS: reflexiones conceptuales y políticas”. En Ayllón, Bruno y Javier Surasky (coords.). *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM: 17-39.
- Holguín, Diana (2014). “El mandatario ecuatoriano almorzó con el expresidente Lula da Silva”. *El Telégrafo*, 16 de julio.
- Inoue, Cristina, y Alcides Vaz (2012). “Brazil as ‘southern donor’: beyond hierarchy and national interests in development cooperation?”. En *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, N.º 4: 507-534.
- IPEA/ABC (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010*. Brasília: IPEA.
- Jiménez, Yiliam (2010). “El programa integral de salud de Cuba. Un modelo de cooperación sur-sur”. En *Revista Cubana de Salud Pública Internacional*, vol. 1, N.º 1: 65-75.
- Lechini, Gladys (2009). “La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿mito o realidad?”. En *Relaciones Internacionales*, N.º 12, octubre: 55-81.
- Lemus, Daniel y Arturo Santa Cruz (2015). “La política de la cooperación internacional para el desarrollo: los países argamasa y el caso de México como proceso de localización normativa invertida”. En *Relaciones Internacionales*, vol. 42, N.º 48: 59-85.
- Lengyel, Miguel y Bernabé Malacalza (2012). *Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano*. Madrid/Buenos Aires: Fundación Carolina/Flacso-Argentina, diciembre.
- Lo Brutto, Giuseppe y Humberto González (2014). “El papel de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe como alter-

- nativa al sistema tradicional de ayuda en la primera década del siglo XXI”. En *Revista del Cesla*, N.º 17: 119-149.
- López-Canellas, Florencia y Davide Villani (2014). “El acuerdo Petrocaribe en el marco de la Cooperación Sur-Sur y su relevancia política y económica”. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, N.º 10, Buenos Aires: CRIES: 179-206.
- Motta, Pedro y Sandra Ríos (2007). “O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”. En *Serie Comercio Internacional*, N.º 82, Cepal, julio.
- Nivia-Ruiz, Fernando y Jorge Prieto (2015). “Colombia y la cooperación internacional Sur-Sur regional: una experiencia de innovación y posicionamiento internacional”. En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N.º 36: 111-122.
- Pomeroy, Melissa (2015). “Cooperación Sur-Sur: estudios de casos nacionales. Brasil”. En *Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo de América Latina y el Caribe*. Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC/Realidad de la Ayuda (ROA).
- Prada, Fernando (2010). “La Cooperación Sur-Sur y la integración regional en Sudamérica”. En *Agenda: Suramérica (on line)*. Recuperado de <http://goo.gl/3MmnEM>
- Riggiozzi, Pía y Diana Tussie (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America* Dordrecht: Springer.
- Riggiozzi, Pía (2012). “Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo poshegemónico en América Latina”. En *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, N.º 9, Buenos Aires: Cries: 129-152
- Rivero, Martín y Karen Van Rompaey (2015). “La Cooperación Sur-Sur en América Latina”. En *Política Exterior*, N.º 163, enero-febrero: 100-107.
- Robledo, Carmen (2015). “New Donors, same old practices? South-South Cooperation of Latin American Emerging Donors”. En *Bandung: Journal on-line of the Global South*, vol. 2, N.º 3. Recuperado de <http://goo.gl/bm2rcl>

- Rodríguez, José Luis (2014). “A propósito de Cuba y la colaboración internacional”. En *Cuba Debate*, 11 de septiembre, recuperado de <http://goo.gl/kHyNiF>
- Rodríguez, María (2013). “La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción”. En *América Latina Hoy*, vol. 63: 113-137.
- Romero, Antonio (2015). “Cuba y la Cooperación Sur-Sur”, en *Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo América Latina y el Caribe*. Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC/Realidad de la Ayuda (ROA).
- Sanahuja, José Antonio (2015). *La UE y CELAC. Revitalización de una relación estratégica*, Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Secretaría General Iberoamericana [SEGIB] (2015). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid.
- _____ (2012). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA] (2015). *Evolución del Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe*, SP/Di N.º 6-15. Caracas: Secretaría Permanente del SELA, junio.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional [Seteci] (2015a). *Agenda Nacional de Cooperación Internacional. Política y Prioridades de la Cooperación Internacional*. Quito: Seteci.
- _____ (2015b). *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2011-2014. Estudio especial sobre el voluntariado extranjero en el Ecuador*. Quito: Seteci.
- _____ (2011). *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2010-2011*. Quito: Seteci.
- Shearer, Matthew y Joaquim Tres (2013). “Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina y el Caribe: ¿mucho ruido y pocas nueces?”. En *Integración & Comercio*, N.º 36, año 17, enero-junio: 1-11.

- Sotillo, José Ángel (2010). “Prólogo”. En Ayllón, Bruno y Javier Surasky (coords.). *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM: 11-16.
- Surasky, Javier (2013). “Presentación y marco de la Cooperación Sur-Sur del Ecuador”. En Ayllón, Bruno y Tahina Ojeda (coords.). *Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina. Políticas Afirmativas y Prácticas*. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM: 156-179.
- Tandon, Yash (2009). *¿Quién ayuda a quién? El efecto de la Ayuda al Desarrollo en el Tercer Mundo*. Madrid: Editorial Popular.
- Viola, Carolina (2012). “Un nuevo paradigma para la cooperación internacional en el Ecuador”. En *Cooperamos*, N.º 4, abril: 18-20.
- Vivares, Ernesto y Michele Dolcetti (2016). “Dos regionalismos, dos latinoaméricas o después de Latinoamérica”. En Ayllón, Bruno (coord.). *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y Cooperación Sur-Sur*. Quito: IAEN: 33.
- Xalma, Cristina (2013). “El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana”. En *Integración & Comercio*, N.º 36, año 17, enero-junio: 29-42.

Brasil: política exterior, potencia económica y búsqueda de autonomía¹

Carlos Milani

1. Introducción: el concepto de política exterior

EN UN ORDEN internacional en profunda transformación, el análisis de los márgenes de maniobra de los países no centrales en el seno del sistema capitalista, entre ellos Brasil, presupone tomar en cuenta los factores estructurales de poder (territorio, demografía, capacidades militares, peso económico, recursos energéticos), así como entender también el rol de los decisores en materia de política exterior, sus motivaciones, intereses y valores. La política exterior brasileña (PEB) responde a una serie de restricciones sistémicas (seguridad internacional y nuevas amenazas, comercio exterior y desarrollo económico, inserción regional y experiencia multilateral), pero a pesar de esto evoluciona también en función del contexto nacional, lo que nos reenvía a su dimensión de política pública.

En Brasil, la política exterior tiene una doble naturaleza: es a la vez política de Estado frente a las necesidades estructurales de supervivencia y de seguridad, y política pública, pudiendo por lo tanto cambiar según las coaliciones políticas en el poder, y las evoluciones propias de la democracia. La política exterior es una política situada en las fronteras entre lo internacional y lo nacional. Bajo la presión del primer plano, esta sigue una tendencia continuista, correspondiendo a una posición ocupada por el país en el sistema internacional, pero también por una idea construida de tradición diplomática y de principios políticos inscritos en el artículo 4 (título I) de la Constitución, tales como la prevalencia de los derechos del hombre, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad entre

1 Capítulo traducido por Tamia Vercoutère y Vanessa Muñoz.

Estados soberanos, la solución pacífica de los conflictos, el rechazo del terrorismo y del racismo, así como el desarrollo económico, político, social y cultural de los pueblos de América Latina.

Sin embargo, la política exterior no es solamente política de Estado. No está restringida por la inercia sistémica y la reificación de un interés nacional que sería inmutable. La política exterior presupone una capacidad de agencia del Estado y puede, por lo tanto, entrar en el juego político de los grupos de interés y en las reivindicaciones sociales. Es verdad que el interés nacional apareció en la historia de la formación del Estado como una idea política que se situaba en el lado opuesto de la noción de interés del Príncipe, siguiendo a la evolución misma del sentimiento nacional y al desarrollo de las instituciones democráticas. No obstante, la ambigüedad de la concepción simplificada del interés nacional tiene que ver con el intento de lograr objetivos a perpetuidad atribuidos a la nación, algunas veces llamados “intereses supremos del Estado”, exclusivamente concebidos e implementados por los funcionarios del Estado, militares y diplomáticos. En esta concepción, a nuestro criterio falsa de la política exterior, ¿cómo podríamos separar el interés nacional de los intereses de la elite, de los intereses privados que la rodean, siendo cual fuere la dialéctica de las relaciones sociales y de la complejidad de las negociaciones entre intereses públicos y privados? ¿Cómo podemos definir la política exterior sin tener una Teoría del Estado y de su formación?

Concebir la PEB como una política pública nos evita este escollo. Constatamos que existe una pluralidad de actores y de intereses todos presentes, con asimetrías y de modo jerárquico en el seno de la agenda de la política exterior brasileña (Pinheiro y Milani, 2012). Además de los numerosos actores de Estado no tradicionales (ministerios “nacionales”, las agencias federales y las entidades “subnacionales”) que cuestionan el monopolio presumido de una de las burocracias más tradicionales de Brasil (el Ministerio de Relaciones Exteriores, el “Itamaraty”), las agendas conciernen a los numerosos actores no estatales que defienden los intereses públicos y colectivos (salud pública, derechos humanos, educación, cultura, medio ambiente), pero también los intereses de los sectores económicos (como las sociedades comerciales). Las cuestiones que se pueden plantear

son las siguientes: ¿tener relaciones preferenciales con Occidente? ¿Una alianza no escrita (implícita) con los Estados Unidos? ¿Pragmatismo comercial y/o principios políticos? ¿Una política de autonomía que privilegie las relaciones Sur/Sur? ¿Una coalición con la India y Sudáfrica (Foro IBAS), y reforzar el grupo de los países Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)? Estas preferencias, orientaciones estratégicas y aspiraciones internacionales nos recuerdan que la PEB no es neutra, pues forma parte de una serie de tensiones entre intereses económicos y políticos, en el marco de una economía política de la PEB (Lima, 1986). Finalmente, el gobierno brasileño decide su política exterior sobre la base de restricciones sistémicas y de los intereses domésticos más activos en la materia, gracias a los procesos de democratización de la política, de la mundialización del mercado y de la internacionalización de la sociedad.

En el plano sistémico actual, los escenarios de renovación del orden internacional y del eventual cambio de la gobernanza del sistema interestatal están lejos de ser definidos (Hurrell, 2006; Narlikar, 2010). Frente a la crisis actual del modelo de desarrollo económico que emergió en los años 1980-90 (modelo neoliberal), asistimos a una competencia desenfrenada entre las naciones más industrializadas en busca del crecimiento, de mercados y de asociaciones llamadas estratégicas; a la división de los países del Sur en lo que respecta a su rol en las relaciones con los países centrales; y a la vacilación en cuanto a las políticas a ejecutar en materia de desarrollo internacional, entre otros efectos de la crisis que desestabilizan los tableros geoeconómicos y políticos en los planos global y regional, pero que también dificultan la predicción de escenarios futuros.

La crisis actual anticipa una redistribución de los poderes económicos y políticos entre América del Norte, Europa, China, Rusia, Japón y los países de la semiperiferia del sistema (India, Brasil, Sudáfrica, México, Turquía, Indonesia). Lo que no está decidido claramente es el cómo, o aún qué conjunto de países cederían (y cuántos y en qué sector) para que otros participen más activamente en la gobernanza mundial. Las relaciones internacionales son un sistema manejado por pocos y el cambio pacífico es raro en la historia. Actualmente hay desequilibrio de las potencias, tensiones entre lo económico,

lo militar y lo político, pero también en cuanto a los modelos de desarrollo a poner en práctica, y esas disputas se propagan en África, en América Latina y en Asia, remitiendo a menudo al viejo debate “autonomía política” versus “autonomía de los mercados”. La división entre las potencias de la semi-periferia en cuanto a su grado de autonomía es así un hecho, del cual la creación de la Alianza del Pacífico en América Latina, en 2011, y la competencia entre México y Brasil por la dirección general de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2013, fue apenas la punta del iceberg. En el plano estratégico internacional, el *Trans-Pacific Partnership* no puede ser interpretado más que en la perspectiva de una estrategia norteamericana y occidental de contención de China. ¿Cómo se inserta Brasil en este escenario en su rol de potencia atlántica en la búsqueda de autonomía?

En este capítulo, intentaremos aportar elementos críticos sobre estos cuestionamientos mediante el análisis del peso y el papel de Brasil en el actual sistema económico y político internacional, tratando de reflexionar de manera particular sobre la forma en que la política exterior brasileña, desde los años 2000, sufre cambios a nivel de sus representaciones geopolíticas y prioridades estratégicas y de cooperación. ¿Acaso Brasil construye una trayectoria de autonomía y de potencia mundial por medio de su política exterior? Este capítulo responderá a esta pregunta haciendo un breve recuento de las fuentes del poderío brasileño (territorio, recursos naturales, mercado económico, régimen político y democratización, apoyo al multilateralismo, refuerzo de la cooperación Sur-Sur, liderazgo regional y capacidad diplomática de negociación) desarrollando dos ejes de análisis que son: a) los factores materiales del poderío brasileño; y b) el *soft power* basado en la experiencia multilateral y en la cooperación Sur-Sur.²

2. Factores económicos, energéticos y geopolíticos del poder de Brasil

El orden mundial actual es multipolar y desequilibrado: el poder económico no se corresponde forzosamente con el poder político y

2 La cooperación Sur-Sur puede ser definida como el conjunto de relaciones políticas, económicas, culturales y sociales que los países en desarrollo establecen entre ellos. Aquí en este capítulo nos referimos al sector de las políticas Sur-Sur de cooperación al desarrollo.

militar. Económica y financieramente, el peso de los países emergentes aumenta progresivamente desde el comienzo de los años 2000, al mismo tiempo que la gobernanza del mundo se fundamenta todavía, en su esencia, sobre la arquitectura internacional posterior a 1945 (Milani, 2011). Su importancia militar es variable pero hay cambios notorios desde hace unos diez años. En el caso de Brasil se presentan de seguido algunos elementos relativos a su poder económico, energético y en materia de defensa.

Los tablas 1, 2 y 3 presentan un resumen de la diversificación del comercio exterior de Brasil, testimoniando el aumento de la parte de otros países emergentes en el conjunto de las exportaciones e importaciones brasileñas. Se ponen de relieve las tres tendencias más notables. En primer lugar, la importancia creciente de los intercambios con Asia en general y, en particular, con China, que importa mayoritariamente productos primarios (soya, carne, minerales de hierro) y aviones de la Empresa Brasileña de Aeronáutica (instalados en Harbin desde 2003), encabezando así la lista de socios comerciales en 2008 por delante de los Estados Unidos. Las relaciones entre Brasil y Asia en general muestran un extremo dinamismo en el período 2003-2010, aún después de la crisis financiera de 2008. El intercambio con todos los países de la región pasó de 20 500 millones de dólares en 2003 a 76 000 millones de dólares en 2009, según la balanza de la política exterior publicada por el Itamaraty. Las exportaciones brasileñas que elevaban solamente a los 11 000 millones de dólares en 2003, alcanzaron 40 000 millones de dólares en 2009. Con la mayor parte de países de la región, el comercio se ha duplicado en el período 2003-2010.

Tabla 1
Evolución de las exportaciones brasileñas:
2002, 2008, 2009 (en % del total)

Países seleccionados	2002	2008	2009	Tendencia
China	4,1 %	9,1 %	14,5 %	↗
Argentina	3,8 %	9,1 %	7,4 %	
Venezuela	1,4 %	2,4 %	2,3 %	
India	1,1 %	0,5 %	2 %	↔
Alemania	4,1 %	4,4 %	3,9 %	
Rusia	2 %	2,6 %	1,9 %	
Corea del Sur	1,5 %	1,5 %	1,8 %	
España	1,9 %	2,1 %	1,8 %	
Uruguay	0,7 %	0,8 %	0,9 %	
Sudáfrica	0,8 %	0,9 %	0,8 %	
Estados Unidos	25,7 %	14,1 %	10,1 %	↘
México	3,8 %	2,2 %	1,6 %	
Japón	3,6 %	3 %	2,7 %	
Reino Unido	3 %	1,8 %	2,4 %	
Francia	2,4 %	2,1 %	2 %	
Portugal	1,1 %	0,9 %	0,9 %	
Total de todos los países seleccionados	88,6 %	86,3 %	87,1 %	N. A.
Total general	100 %	100 %	100 %	N. A.

Fuente: Itamaraty, División de Información Comercial (octubre, 2009).

En segundo lugar, la participación creciente de Argentina e India en los intercambios comerciales entre 2002 y 2009, así como los grupos regionales IBAS (India, Brasil y Sudáfrica) y Brics. India ha registrado un alza de 1000 millones de dólares americanos en 2003 a 5600 millones de dólares en 2009. La tendencia del comercio bilateral es alcista, como indica el tabla 1.

Tabla 2
Variaciones de exportaciones brasileñas (2002-2009, millones USD)

Países/Región	2002	2002 (parte del total)	2009	2009 (parte del total)	Variación 2002- 2009
América Latina y Caribe	8277	19 %	21 160	18,9 %	155,6 %
Mercosur	2369	5,4 %	8952	8 %	277,9 %
Unión Europea	11 300	25,9 %	22 113	19,8 %	95,7 %

Estados Unidos	11 309	26 %	10 037	9 %	-11,2 %
BRIC (sin Sudáfrica)	3516	8,1 %	19 919	17,8 %	466,5 %
China	2172	5 %	15 554	13,9 %	616,1 %
IBAS	797	1,8 %	2508	2,2 %	214,7 %
Rusia	878	2 %	2156	1,9 %	145,6 %
India	466	1,1 %	2209	2 %	374 %
Liga Árabe	1747	4 %	6047	5,4 %	246,1 %
África	1590	3,6 %	5730	5,1 %	260,4 %

Fuente: Itamaraty, División de Información Comercial (octubre, 2009).

En tercer lugar, Brasil mantiene su estrategia de diversificación de socios comerciales y otorga importancia al Mercosur en términos del aumento relativo en los intercambios entre 2002 y 2009. Punto fundamental: según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil entre 1998 y 2008, la participación de los países del Norte en el conjunto de exportaciones brasileñas pasó de 57,4 % a 46,9 %, al mismo tiempo que los países en vía de desarrollo (África, Asia, América Latina) aumentó de 42,6 % a 53,1 %. Al lado de Sudáfrica, China, India y Rusia, Brasil aparece entre los principales países a menudo considerados como los pilares fundamentales del actual sistema económico internacional (grupo Brics).

Tabla 3

Principales aumentos de exportaciones brasileñas (2002-2009)

Países seleccionados	Variación relativa (%)	Variación absoluta (millones USD)
Hacia China	803,1 %	14 429
Hacia Argentina	404,2 %	6638
Hacia Venezuela	324,4 %	1972
Hacia India	373,7 %	1743

Fuente: Itamaraty, División de Información Comercial (octubre, 2009).

No obstante, este *boom* de exportaciones entre 2004 y 2008 muestra una tendencia bajista a partir del momento en que la crisis internacional fustiga la economía de las potencias emergentes, Brasil incluido. Este *boom* produjo un encarecimiento neto de los *commodities* primarios en el conjunto de las exportaciones brasileñas como demuestra el siguiente tabla.

Tabla 4
Exportaciones según el valor total

Año	Productos básicos	Semimanufacturados	Manufacturados
1964	85,4	8,0	6,2
1980	42,2	11,7	44,8
1985	33,3	10,8	54,9
1990	27,8	16,2	54,2
1995	22,9	20,8	56,2
2000	23,4	15,8	60,7
2006	29,9	14,5	55,6
2007	32,8	13,9	53,5
2008	37,9	13,8	48,1
2009	41,4	13,7	45,0
2010	45,5	14,3	40,2
2011	48,8	14,3	36,8

Fuente: Cano (2012: 12).

Quando se examina el resultado neto del comercio brasileño en la industria de la transformación, la crisis del sector desde 1999 fue invertida a partir de 2003. Entre 2003 y 2006 Brasil tenía un superávit en el comercio de productos manufacturados en promedio anual de 5000 millones de dólares. Ahora bien, hubo una transformación en déficits sucesivos a partir de 2007 (especialmente debido a la compra de productos de media y alta tecnología): menos 9300 millones en 2007, menos 38 000 millones en promedio de 2008 a 2009 y menos 71 millones en 2010. El déficit no se elevó más gracias a la expansión de exportaciones de productos de baja tecnología, sin embargo en el mismo sector *low-tech* es sorprendente constatar que los textiles y la ropa —sectores que producen tradicionalmente superávits— tenían en 2010 y en 2011 déficits de alrededor de 1000 millones de dólares. Además, muchas de las inversiones financiadas por los fondos públicos (generalmente subvencionados), en particular por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) se orientan al extranjero y no a la modernización de la industria nacional. Los vivos debates actuales (Bacha & De Bolle, 2013; Carcanholo, 2010; Cano, 2012) sobre los riesgos de la desindustrialización y la pérdida de competitividad de la industria manufacturera brasileña, asociadas a la política de cambio y al desaliento de las inversiones nacionales, están al orden del día presentando retos políticos importantes en el

gobierno de Dilma Rousseff que deben ser seguidos de cerca los próximos semestres.

Tabla 5
Consumo de energía por región
(realidad en 1990 y previsiones para 2030)

Regiones y países	Realidad			Previsiones					Variación anual 2006-2030
	1990	2005	2006	2010	2015	2020	2025	2030	
Estados Unidos	84,7	100,5	100	99,9	102,9	105,4	109,1	113,6	0,5
Canadá	11	14,2	14	14,6	15,6	16,5	17,4	18,3	1,1
México	5	6,9	7,4	6,6	7,4	8,3	9,1	9,9	1,2
Europa OCDE	70	81,4	81,6	82,2	84,8	87,9	90	91,8	0,5
Japón	18,7	22,7	22,8	21,9	22,9	23,4	23,2	23	0
Corea del Sur	3,8	9,2	9,4	11	11,6	12	12,7	13,2	1,4
Australia/Nueva Zelanda	4,5	6,4	6,5	6,7	7,3	7,7	8	8,4	1,1
Total OCDE	197,7	241,3	241,7	242,8	252,4	261,3	269,5	278,2	0,6
Rusia	39,4	30,1	30,4	32,2	34,3	36,0	36,9	37,7	0,9
China	27	66,8	73,8	90,5	105,9	124	140,7	155,8	3,2
India	7,9	16,3	17,7	19,1	22,9	26,8	29,6	32,3	2,5
Medio Oriente	11,2	22,7	23,8	27,7	30,3	32,2	34,6	37,7	1,9
África	9,5	14,5	14,5	16,2	17,7	19,1	20,6	21,8	1,7
Centro América y Sudamérica (sin Brasil)	8,8	14	14,6	17	17,5	18	18,9	19,7	1,3
Brasil	5,8	9,4	9,6	11,4	12,9	14,5	16,3	18	2,6
Total no OCDE	149,9	220,7	230,8	265,4	299,1	334,4	367,8	400,1	2,3
Total mundo	347,7	462,1	472,4	508,3	551,5	595,7	637,3	678,3	1,5

Fuente: *International Energy Outlook 2009*, US Department of Energy (Washington). Recuperado de www.eia.doe.gov/oiaf/leo/index.html.

Desde el punto de vista energético, Brasil es el noveno consumidor más grande del mundo (ver tabla 5). El consumo total de la energía primaria en Brasil ha aumentado en más de un tercio entre 2000 y 2010. Además, Brasil hizo progresos en el incremento de su producción total

de energía, especialmente el petróleo y el etanol. Subir la producción nacional de petróleo es desde hace mucho tiempo un objetivo a largo plazo para el gobierno brasileño, y los descubrimientos recientes de los pozos de petróleo de “Pré-Sal” podrían transformar Brasil en uno de los más grandes productores mundiales de crudo.

La matriz energética brasileña presenta ciertas ventajas para las negociaciones en materia de cambio climático, dado que la energía suministrada a la sociedad brasileña es una de las más limpias, con una fuerte presencia de energías renovables: según la balanza energética nacional de 2012 (Ministerio de Minas y Energía), las energías renovables representaban 44,1 % del total en 2011 (especialmente biomasa de la caña de azúcar e hidroelectricidad), cuando la media mundial no era más que de 13,3 % (y de 8 % en los países desarrollados). Las energías no renovables (55,9 %) se dividen en petróleo y derivados (38,6 %), gas natural (10,1 %), carbón mineral (5,6 %) y nuclear (1,5 %). Para el gas natural, Bolivia representa el 87 % de las importaciones brasileñas. Brasil importa gas natural de Bolivia a través del gasoducto Gasbol, que une Santa Cruz de la Sierra a Puerto Alegre, pasando por São Paulo. A pesar de los esfuerzos desplegados para reducir ésta dependencia, las importaciones han aumentado 21 % en 2010, según la Agencia Nacional de petróleo, gas natural y biocombustibles.

En este campo energético, hay que recordar la importancia de la geopolítica del etanol, del cual la producción se multiplicó por cuatro entre 2000 y 2008. Brasil y los Estados Unidos son los dos principales productores seguidos por China, India y Francia. A Brasil le incumbe un rol particularmente significativo, ya que posee un avance tecnológico y una enorme capacidad de expansión de su producción. A pesar de sus medidas proteccionistas, las importaciones de etanol de la Unión Europea se multiplicaron por cinco entre 2004 y 2008. El etanol brasileño corresponde al 70 % de las importaciones europeas. Brasil, China, India y Sudáfrica integran al lado de los Estados Unidos y de la Unión Europea, el Foro Internacional de Biocombustibles creado en 2006. Brasil dispone de instrumentos bilaterales de cooperación en materia del etanol con China, Vietnam, Indonesia y Filipinas. En ocasión de la Conferencia internacional sobre los

biocombustibles que tuvo lugar en noviembre de 2008 en São Paulo, Brasil firmó un protocolo de acuerdo con Corea del Sur sobre cooperación en el tema del etanol.

Sin embargo, en la geopolítica mundial del etanol pesan contra Brasil aspectos tanto materiales como simbólicos: los países consumidores no desean crear una dependencia en relación a un solo productor, o a un pequeño número de productores; el debate *food versus fuel* y la campaña internacional contra el etanol en vista de su amenaza para la producción de alimentos, los efectos de la expansión de las fronteras agrícolas sobre el medio ambiente; las denuncias de la utilización de la mano de obra infantil y esclava por algunos productores de caña de azúcar en Brasil (Schutte & Barros, 2010).

Es evidente que la temática de la energía se ha hecho geopolíticamente prioritaria para el gobierno brasileño. Así oficialmente ha entrado en el ámbito de la política exterior en 2006, cuando fue creado un Departamento de la Energía en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores. En mayo de 2009, Petrobras firmó acuerdos con el Banco de Desarrollo de China (CDB) y la empresa Sinopec, comprometiéndose así a proporcionar 150 000 barriles de petróleo por día a China en 2009 y 200 mil barriles por día entre 2010 y 2019. En la Cumbre sobre la energía en América del Sur (que tuvo lugar en la Isla Margarita en abril de 2007), fue creado el Consejo de Energía Sudamericano. En el marco del IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), Brasil y Argentina decidieron la futura construcción de presas hidroeléctricas binacionales (Garabí y Panambí) en el río Uruguay, esto en vista del intercambio eléctrico entre los dos países. Con Uruguay, se puso en marcha el proyecto de interconexión eléctrica entre los dos países, basado en la construcción de la línea de transmisión entre San Carlos y Candiota (Río Grande del Sur); con Paraguay, Itaipú se mantiene como el tema central porque representa el 19 % de electricidad utilizada en Brasil, y el 77 % en Paraguay.

Además, Brasil, India y Sudáfrica refuerzan el regionalismo en vista de su proyección geopolítica internacional por medio del Foro IBAS lanzado en 2003. Dichos países demuestran así una postura menos pasiva y más afirmativa a nivel internacional desarrollando al mismo tiempo una estrategia de apoyo a las relaciones bilaterales entre ellos (Vizentini,

2006). Buscan igualmente promocionar las maniobras navales conjuntas en el marco de IBSA-MAR. Brasil construyó con Sudáfrica un misil aire-aire de quinta generación (A-Darter). Con India existe una cooperación bilateral en la concepción del Embraer 145 con el radar indio; los ámbitos de la defensa, electrónico y de la construcción de submarinos y porta aviones son otras posibilidades abiertas de intercambio. En 2007, Brasil e India establecieron el comité indo-brasileño de defensa con la decisión de designar un agregado de cooperación militar en sus respectivas embajadas. Debido a los retos geopolíticos que varían para cada país del Foro IBAS (ver Gráfico 1), es evidente que la naturaleza y el calado de la cooperación Sur-Sur resultan de las decisiones políticas que pueden hacerse más fáciles en el marco institucional que moviliza las capacidades nacionales (Cepik, 2009).

Tabla 6
Desafíos Geopolíticos de los Países del Foro IBAS

India	Sudáfrica	Brasil
<p>Necesidades energéticas; Búsqueda de supremacía regional; Disputa en Cachemira con Pakistán; Necesidad de evitar una disputa directa con China; Relaciones comerciales con Rusia; Negociar acuerdos militares y nucleares con los Estados Unidos; Partenariado con Japón a fin de contrabalancear el poderío chino; Problemas domésticos con guerrillas en la región noreste del país; Pocas instituciones a nivel regional en el ámbito de la seguridad (Saarc).</p>	<p>35 % del PIB de toda el África Subsahariana, 52 % de las inversiones recibidas y 31 % de los gastos militares; Situación regional menos tensa desde el fin del apartheid (1994) y de los conflictos en Angola (2002); Vulnerabilidades: - migración clandestina (entre 3 y 5 millones de individuos enfrentan una alta tasa de desempleo del 25,5 %, en 2006); - gran dependencia energética; - escasez de recursos hídricos; - epidemia de VIH-SIDA (21,5 % de los nacionales entre 15 y 49 años, 60 % de los efectivos de las Fuerzas Armadas). - criminalidad y violencia, además de algunas tensiones y secuelas del apartheid; - amenazas frente a un eventual colapso de Zimbabue.</p>	<p>Poca polarización en materia de seguridad regional (lo que no quiere decir ausencia de conflictos en Sudamérica: Perú versus Ecuador; Colombia versus Ecuador/Venezuela; tensiones separatistas en Bolivia); Crimen organizado en las grandes ciudades; Inicio del refuerzo de la política nacional de seguridad (compra de aviones, desarrollo de nuevas tecnologías); Debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas en la democracia nacional; Inserción internacional basada en el concepto de «potencia pacífica».</p>

Fuente: Cepik (2009); Alsina Junior (2009).

En una conferencia magistral que dictó el entonces ministro de Defensa brasileño y ex canciller de Lula, Celso Amorim, a los estudiantes de Altos Estudios Militares de las Fuerzas Armadas y de la *Escola Superior de Guerra*, en marzo 2012, en Río de Janeiro, reiteró que el ambiente geopolítico inmediato de Brasil corresponde a América del Sur y el Atlántico Sur hasta la costa oeste de África (Amorim, 2012). Las relaciones interestatales se caracterizarían por una combinación de conflicto y cooperación y el análisis de la política brasileña de defensa se basaría en la cooperación y la disuasión. De manera muy reveladora, el ministro anunció que el *soft power* brasileño se compone a la vez de su poder de negociación, es decir, su capacidad para construir consensos así como la proyección de sus valores (*leadership* normativo) de los cuales serían ejemplos iniciativas como la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc), el Consejo de Defensa de la Unasur, el primer curso avanzado de defensa (organizado en 2012 y enfocado a formar civiles y militares de los países sudamericanos con el fin, entre otros, de desarrollar un pensamiento sudamericano propio de defensa, fundamentado en los conceptos de cooperación e integración), la puesta en marcha de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS, creada en 1986), la cooperación histórica con Namibia (cuya fuerza naval fue formada esencialmente por la Marina brasileña) o la reunión de ministros de defensa de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). No obstante, la expansión del *soft power* brasileño a través de la cooperación, advirtió el ministro, no garantiza necesariamente que Brasil sea escuchado y respetado o que pueda garantizar su protección frente a amenazas potenciales y actuales. “La multipolaridad no es una garantía, en sí, de la paz”, afirmaba el ministro. El objetivo brasileño parecía claramente enunciado: convertirse en una potencia regional y hacer contrapeso a la influencia de los Estados Unidos en Sudamérica (Christensen, 2013). “Es por ello que debemos fortalecer nuestro *soft power*, robustecerlo”, según Amorim. En consecuencia, afirmaba el ex ministro que la estrategia de cooperación regional debe estar secundada por una estrategia global de disuasión contra potenciales agresores. Según este alto funcionario, una política exterior independiente debe, necesariamente, ser complementada por

una política de defensa robusta sin delegación, complementariedad que garantizaría la durabilidad de ambas políticas.

3. *Soft power*, experiencia multilateral y cooperación Sur-Sur

En los albores del siglo XXI, las potencias emergentes exigen la reforma de la gobernanza mundial mientras difunden la noción de pérdida de legitimidad de las instituciones internacionales y la crisis del modelo económico neoliberal. Este último es duramente criticado por Gobiernos apoyados por sectores de la sociedad civil en espacios como el Foro Social Mundial de Porto Alegre, en Mumbai, Dakar o Túnez, sucesivamente. A diferencia del tercermundismo, de las estrategias del G77 y el Movimiento de los No Alineados, esta renovada demanda de reforma del sistema internacional traduce un compromiso explícito con los valores y las normas de las instituciones internacionales (como atestigua la importante presencia brasileña en Port-au-Prince, por ejemplo). Ya no se trata de transformar radicalmente el orden mundial (como fuera el caso del Nuevo Orden Económico Internacional [NOEI] de los años 70), ni de promover una política contra el sistema capitalista, sino más bien de reformarlo y adaptarlo a las nuevas realidades del sistema internacional, desde el punto de vista económico y político.

En el caso concreto de la diplomacia brasileña, la integración ya no pasa por la aceptación de los fundamentos del orden internacional, que había guiado la política exterior entre 1990 y 2002, sino que se privilegia la construcción de alianzas y coaliciones en el marco de reglas internacionales más justas y transparentes, en pro de la construcción de un orden mundial menos asimétrico. Ya no se trata de integrar los distintos regímenes internacionales sin negociar. A partir del 2003, la PEB estaría al servicio del desarrollo nacional pero, esta vez, por medio de un cambio de las relaciones de fuerza y la geografía del comercio mundial.

Itamaraty ha reavivado las relaciones exteriores (multiplicando sus embajadas y diplomáticos) y ha rehabilitado la credibilidad de la idea de autonomía política de los países del Sur. Fruto de una historia (política exterior independiente, en los años 1960 y pragmatismo responsable en los años 1970) y de las decisiones políticas de la

nueva coalición gubernamental, la diplomacia universalista se pone al servicio de una política exterior que busca autonomía en el marco regional y mundial (en particular, respecto de los Estados Unidos en la región latinoamericana). Una diplomacia mundial requiere no solo una inversión importante que viabilice la existencia de representaciones brasileñas en todos los continentes sino también una visión estratégica sobre el modelo de inserción internacional de Brasil, sus alianzas prioritarias y los procesos de decisión de la gobernanza mundial.

Sin dejar de insistir en la necesidad de la negociación, la diplomacia de Lula (en esto, distinta de aquella del presidente Hugo Chávez) enfatizó la importancia de dos conceptos clave: la presencia soberana en el mundo y la proyección de los principios de justicia distributiva en el seno del multilateralismo político y económico. La cooperación Sur-Sur apareció, con frecuencia, como una alternativa viable frente a los infortunios de la cooperación Norte-Sur.

El contexto regional sudamericano es, precisamente, el medio privilegiado de experimentación de esta hipótesis de cooperación Sur-Sur (Brun, 2010). La integración regional reposa en el interés estratégico de construcción de un contrapeso hemisférico y en la contribución financiera por parte del Banco de Desarrollo Brasileño (BNDES). En sus relaciones con los Estados Unidos, Brasil ha tenido algunos puntos de fricción con Washington (integración de las Américas, el papel de Venezuela y de la ALBA en Sudamérica, el rol del sector público en el modelo brasileño de desarrollo económico, la reacción negativa de los Estados Unidos frente a las intenciones de Brasil de producir uranio enriquecido dentro de su territorio, los golpes de Estado en Honduras y Paraguay, el apoyo al gobierno argentino afectado por la crisis, etc.). En el ámbito geopolítico, subsisten algunas diferencias entre ambos países, en particular, a raíz del acercamiento en 2010 entre Brasil, Turquía e Irán, además de su enfática búsqueda de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La transición Lula-Dilma ha generado mutaciones de estilo en la conducción de la diplomacia pública, pero no hay que olvidar que la coalición política en el poder no ha cambiado profundamente.

Hoy en día, sin embargo, la diplomacia universalista desarrollada por Brasil se ve confrontada a numerosos desafíos políticos e

institucionales relacionados al multilateralismo, en particular: el debate sobre el papel del Fondo Monetario Internacional y su reforma, en el contexto de la crisis financiera y monetaria; las negociaciones sobre el cambio climático y los desafíos de las transformaciones económicas que implicaría un modelo viable de desarrollo sostenible; las negociaciones de la Ronda de Doha, en punto muerto en la OMC; la excesiva politización (o inclusive, la utilización ideológica) de los derechos humanos en el Consejo de las Naciones Unidas a partir de 2005; o el debate sobre la cooperación internacional para el desarrollo, la eficacia de la ayuda (o del desarrollo, según la terminología adoptada en Busan, Corea del Norte, en 2011) y la cooperación Sur-Sur.

Estas negociaciones ponen a prueba la experiencia multilateral brasileña y exigen soluciones a corto y largo plazo, así como nuevos acuerdos políticos. Desde el siglo XIX, Brasil participa activamente en las negociaciones internacionales; es, además, uno de los miembros fundadores de las principales organizaciones intergubernamentales (Sociedad de Naciones, ONU, Banco Mundial, FMI, OMC). Este país ha participado en las negociaciones comerciales multilaterales desde 1944 (en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio —GATT por sus siglas en inglés— y, a partir de 1994, en la OMC). En la década de los noventa, el país manifestó, oficialmente, su deseo de integrar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro permanente, basándose en su trayectoria dentro del multilateralismo, su papel de mediador que busca el interés colectivo y sus capacidades diplomáticas de negociación (Albaret, 2010). En los años 2000, la PEB cambia de orientación en el ámbito multilateral, insistiendo esta vez en los temas de asimetría y jerarquías: el discurso oficial pone en cuestión la capacidad de las instituciones multilaterales de producir respuestas políticas necesarias frente a los desafíos mundiales en la medida que sus principios, sus organizaciones, las normas y las reglas expresarían el *statu quo* propio de un orden político y económico internacional del pasado.

Otra característica de la PEB, en el ámbito del multilateralismo, concierne la participación en grupos *ad hoc* informales como el G20 financiero. En realidad, es una adaptación de la PEB a una tendencia

de fondo del multilateralismo. Sin embargo, las contradicciones y los riesgos potenciales relacionados con la emergencia del G20 parecen evidentes, para un país como Brasil. Por un lado, el país participa de los grupos *ad hoc*, evidenciando su poder y el acceso a beneficios relativos en la escena internacional (ser parte de una lista de países que tienen voz, que son invitados a las cumbres y que toman la iniciativa de organizar reuniones o que pueden bloquear estratégicamente las negociaciones); pero, por otro lado, Brasil contribuye al debilitamiento institucional del multilateralismo. En suma, se trata de una estrategia que puede comprometer la legitimidad de una diplomacia cuya vocación es la solidaridad con el Sur.

Con la emergencia de grupos informales como el G20, la PEB podría estar legitimando la constitución de un “sistema internacional oligárquico” (Badie, 2011). El multilateralismo es una construcción institucional e histórica que tiende a contribuir a minimizar los costos de transacción entre los Estados. No es una construcción institucional que está al margen de las relaciones de poder, las jerarquías y las asimetrías. No obstante, las instituciones multilaterales garantizan un mínimo de cooperación y aprendizaje, de transparencia y de toma de decisiones más democrática (Devin & Smouts, 2011). El surgimiento del G20 (a la par del mantenimiento del G7/G8), el desarrollo de negociaciones comerciales bilaterales, la nueva asociación *Trans Pacific Partnership*, entre otras expresiones recientes de las relaciones internacionales, contribuyen a la “desconstitucionalización” del orden mundial y al debilitamiento de los espacios institucionalizados del multilateralismo.

4. Conclusión: un proyecto político de desarrollo autónomo

La PEB se desarrolla en varios planos, desde el doméstico hasta el internacional, pasando por el regional. Conforme Brasil aumenta sus capacidades materiales e inmateriales, tiende a concebir un proyecto político de desarrollo autónomo y, en consecuencia, a alejarse de las posturas norteamericanas. Sin embargo, los resultados de este distanciamiento no parecen claros. Brasil posee una capacidad material que lo distingue (junto con la India, Sudáfrica, Turquía, México...) de los otros países en desarrollo, al asumir un rol específico en el sistema

internacional (un *leadership* normativo) y goza, por ello, de un cierto grado de reconocimiento por parte de otros países del Sur. En consecuencia, Brasil tendría una capacidad relativa de proyección e influencia en otros países, en particular, en los ámbitos cultural, de política pública en materia de desarrollo y de modelos de organización social que pueden servir de ejemplo para otros países menos desarrollados. En este contexto, la PEB debería a la vez defender una diplomacia multilateral contraria a la idea de una oligarquía internacional, procurar construir bienes públicos regionales y elaborar estrategias de codesarrollo en África y Sudamérica, dialogando a escala nacional de manera democrática e institucionalizada con los diversos actores gubernamentales, los agentes económicos y la sociedad civil en torno a las problemáticas de la política internacional.

5. Bibliografía

- Albaret, Melanie (2010). *Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945. Les dynamiques circulaires de l'engagement multilatéral*. Paris: Sciences Po (Thèse de doctorat, Science politique).
- Alsina Júnior e João Paulo S. (2009). *Política externa e poder militar no Brasil, universos paralelos*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Amorim, Celso (2012). "A política de defesa de um país pacífico". In *Revista da Escola de Guerra Naval*, vol. 18, n.º 1: 7-15.
- Bacha, Edmar e Mónica De Bolle [dir.] (2013). *O futuro da indústria no Brasil, desindustrialização em debate*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Badie, Bertrand (2011). *La diplomatie de connivence, les dérives oligarchiques du système international*. Paris: La Découverte.
- Brun, Elodie (2012). "Les gauches latino-américaines et les relations Sud/Sud". In Dabène, O. (dir.). *La gauche en Amérique latine*. Paris: Presses de Sciences Po: 425-252.
- Cano, Wilson (2012). "A desindustrialização no Brasil", Unicamp, Instituto de Economia (texto para discusión, n. 200). Campinas, São Paulo.

- Carcanholo, Marcelo D. (2010). “Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula”. In Magalhaes, J. P. A. (org.). *Os Anos Lula, contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond: 109-132.
- Cepik, Marco Aurelio (2009). “Segurança nacional e cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil”. In Soares de Lima, M. R. & M. Hirst (dir.). *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Ed. Paz e Terra: 63-118.
- Christensen, S. F. (2013). “Brazil’s Foreign Policy Priorities”. In *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 2: 271-286.
- Devin, Guillaume & Marie-C Smouts (2011). *Les Organisations Internationales*. Paris : Armand Colin.
- Hurrell, Andrew (2006). “Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?”. *International Affairs*, vol. 82, n.º 1: 1-20.
- Milani, Carlos R. S. (2011). « Les pays émergents dans l’actuel ordre mondial: changements et légitimité politique ». *La Revue Internationale et Stratégique*, vol. 82 : 53-62.
- Narlikar, Amrita (2010). *New powers: how to become one and to manage them*. Columbia University Press/Hurst, Londres/New York.
- Pinheiro, Leticia & Carlos R. S. Milani [dir.] (2012). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Schutte, Giorgio R. & Pedro S. Barros (2010). “A geopolítica do etanol”. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n.º 01: 33-43, enero-marzo.
- Soares de Lima, Maria Regina (1986). *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade, and ITAIPU*, Nashville: Vanderbilt University (PhD Dissertation/Political Science).
- Vizentini, Paulo F. (2006). “O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais”. In Altemani, H. & A. C. Lessa (dir.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, volume 2.

La cooperación Sur-Sur de México como instrumento de política exterior

Juan Pablo Prado Lallande

1. Introducción

LOS PAÍSES EMERGENTES como México pretenden realizar una política exterior activa para tener mayor presencia en el sistema internacional y ser actores relevantes en el mismo. En ese marco, tales países han puesto en marcha renovadas políticas de cooperación internacional para el desarrollo (CID), en donde su ofrecimiento mediante el esquema de Cooperación Sur-Sur (CSS) gana peso en años recientes.

Esto es relevante dado que estos Estados, al carecer de suficientes recursos de poder “duro”, y como una suerte de ejercicios de poder “blando”, recurren de forma cada vez más frecuente al ejercicio de la CSS. Lo anterior, más allá de acciones solidarias a favor de terceros mediante la convergencia de sus intereses con los de los países socios, es también realizado con el fin de abrirse paso en el vertiginoso entorno internacional. Ello para posicionarse frente a determinados países hegemónicos del Norte, acogerse y tener presencia en los programas de apoyo a dicha actividad promovidos por otras instancias multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Secretaría General Iberoamericana (Segib), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), etc., así como para hacer frente o servir de contrapeso a otros países del Sur.

De esta forma, y en su faceta de instrumento de política exterior, varios países emergentes, como el caso mexicano, realizan CSS no como un fin en sí mismo, sino en aras de contribuir a conseguir objetivos de más amplia envergadura. Entre estos propósitos de mayor calado se encuentran mejorar sus capacidades nacionales en distintos ámbitos, así como su visibilidad positiva en el exterior. Lo anterior

permite a varios de estos países fortalecer su presencia y capacidad de negociación frente a determinados países, así como en foros globales o regionales; todo ello ampliando de alguna manera su poder en las relaciones internacionales.

En este contexto, México, como país emergente de pertenencias múltiples en el sistema internacional, coincide con los fenómenos previamente señalados mediante el ejercicio de CSS practicada con diversos países latinoamericanos. Lo anterior en aras de mantener o reforzar sus lazos con dichos países, en sintonía con las directrices de su política exterior. A la luz de los referidos planteamientos este capítulo tiene como propósito esencial analizar el vínculo entre la política exterior y la CSS mexicana, tomando como principal referente temporal del 2012 a inicios de 2015.

2. Política exterior, cooperación Sur-Sur y convergencia de políticas

Desde hace unas tres décadas los países emergentes se caracterizan por reforzar sus respectivas políticas de cooperación internacional mediante la modalidad de CSS. Es decir, ofrecen cada vez con mayor dinamismo colaboración a países en desarrollo. Ahora bien, más allá o además del criterio solidario como fundamento para otorgar colaboración técnica, científica, educativa cultural, etc., a terceros, los oferentes de CSS suelen sustentar el despliegue de dichas acciones con base en preceptos de política exterior.¹ En este sentido, en el marco de la instrumentación de esta actividad el interés nacional del oferente es promovido mediante acciones con incidencia en espacios extraterritoriales, de forma adaptativa con respecto a necesidades de los países socios.

1 Es menester aceptar que la CSS no es en exclusiva una acción concertada que responde a propósitos premeditados en la esfera de la política exterior de los Estados. Por señalar otras perspectivas, Joaquín Tres menciona que “la CSS ha surgido gracias al crecimiento sostenido y a la reducción de la pobreza en las economías emergentes y Países de Renta Media (PRM), al aumento del comercio, Inversión Extranjera Directa (IED) y flujos de financiamiento Sur-Sur ya la necesidad de intercambiar conocimiento y experiencias de desarrollo, que han resultado en un mundo multipolar consolidado después de la crisis del 2008” (Tres, 2013: 18). Otro fundamento hasta donde se sabe insuficientemente explorado son las migraciones como factor de cohesión supra e internacional, la disminución de la colaboración Norte-Sur hacia Latinoamérica, entre muchos otros factores.

Este planteamiento coincide con los postulados de Robert O. Keohane, quien al hacer referencia a la cooperación internacional, señala que esta se presenta cuando “los actores ajustan sus respectivos comportamientos a las preferencias del otro, mediante un proceso de coordinación política” (Keohane, 1984: 51).² De ahí que, desde este argumento, la cooperación es un ejercicio eminentemente político, en particular cuando se realiza entre gobiernos.³

Es por ello que los programas de CSS de los países emergentes (así como la CID en general) si bien son recurrentemente sustentados en intereses nacionales de perfil económico y político (Quadir, 2013: 328), también requieren de la convergencia con respecto a la contraparte en cuestión. Lo anterior revela que la CSS responde al menos a cuatro factores interrelacionados. 1) A los propósitos internos supeditados a las preferencias espaciales condicionadas por una especie de *mélange* de proximidad geográfica, nexos históricos, políticos, económicos, culturales y solidarios. 2) A los intereses y necesidades del país socio, en sintonía con respecto a los factores señalados en el punto anterior. 3) A la inercia operativa y capacidad institucional de las partes involucradas que, tras el paso de los años, va generando este tipo de actuaciones, las cuales gracias a su peso específico en el seno de la política exterior consiguen mantener su existencia. 4) A la influencia de la agenda global del desarrollo y de la propia CID en determinado lapso de tiempo, la cual imprime prioridades y mecanismos de actuación en diversos de sus practicantes.

En un modelo ideal, cuanta más convergencia exista entre los puntos 1 y 2, 3 y 4 los resultados en términos de alineamiento a los principios de CSS y por ende a la coherencia de políticas⁴ entre los actores involucrados será mayor, facilitándose la permanencia de la

2 Para Keohane “la cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas instrumentadas por un gobierno son percibidas por sus pares como medios facilitadores de sus propios objetivos, como efecto de un proceso de coordinación política” (*Ibid.*: 51-52).

3 Para que la cooperación ocurra, resulta necesario que los patrones de comportamiento entre dos o más partes sean alterados a favor de la convergencia entre los involucrados. Dicho de otro modo, la cooperación no debe entenderse como mera ausencia de conflicto ni de armonía, sino más bien como una reacción frente a tales escenarios o a la posibilidad de que los mismos se presenten (*Ibid.*).

4 La coherencia de políticas, en términos generales, se refiere al proceso de “asegurar que distintas políticas (con incidencia extraterritorial) estén coordinadas y sean complementarias

colaboración con resultados exitosos y alienados con respecto a propósitos de desarrollo de mayor envergadura. En síntesis, la CSS está provista de múltiples propósitos que, en su dimensión de instrumento de política exterior, tienen como fin atender prioridades nacionales de quien la practique. Estos objetivos requieren converger en la mayor medida posible con los propósitos nacionales y por ende de la política exterior y el desarrollo nacional con el país socio,⁵ así como con objetivos globales y regionales de desarrollo. Para ello se necesita de actuaciones permanentes realizadas con base en plataformas institucionales y operativas al servicio de tales procesos. En una frase, la principal aspiración de fondo de la CSS, más o además de la cuantía de programas y proyectos, es la convergencia de políticas entre las partes involucradas, en sintonía con los propósitos más representativos y universales de la agenda global de desarrollo.

3. La cooperación Sur-Sur mexicana. Planteamientos generales

Desde la perspectiva de país oferente, México procura contribuir a la atención de propósitos internos del orden político, económico y de seguridad mediante acciones solidarias, dirigidas de manera preferencial hacia países geoestratégicamente relevantes, con requerimientos coincidentes con los descritos.

La oferta de cooperación mexicana, al igual que sucede en otros países, constituye una actividad soberana de política exterior con miras a atender de forma preferencial las aspiraciones nacionales y tras ello apoyar a países afines con necesidades convergentes respecto a las capacidades del otorgante.

Dicho de otro modo, junto a la satisfacción de su interés nacional, las acciones de cooperación mexicanas pretenden reforzar sectores clave del desarrollo de sus contrapartes, especialmente en aquellos países de su

o, al menos, que no sean contradictorias entre sí (Weston y Pierre-Antoine, 2003, citado por Olivé y Sorroza, 2006: 22).

5 Este escenario, difícil de conseguir, corresponde al tercer modelo de relación entre política exterior y política de CID que Manuel de la Iglesia Caruncho propone. En el primero de ellos, la CID es un instrumento de política exterior. En el segundo modelo, la CID es un elemento, entre otros, definitorio de la política exterior. La tercera posibilidad se presenta cuando la política de cooperación influye en otras políticas de impacto en los beneficiarios, erigiéndose como una política de desarrollo (Iglesia, 2011: 1).

entorno geográfico más próximo, en donde existen lazos históricos, políticos, económicos y culturales que propician este tipo de interacciones.

De ello deriva que, en el marco del ejercicio de la CSS, el impulso al interés nacional, la instrumentación de política exterior y la cooperación internacional con propósitos desarrollistas y solidarios pueden ser criterios y acciones compatibles entre sí. Evidentemente y como se verá más adelante, instrumentar una política coherente de desarrollo entre los cooperantes en cuestión conforma tanto la aspiración de dicha actividad como su reto más relevante, en particular en el marco de la CSS, en donde la horizontalidad conforma la premisa clave y distintiva de su accionar.

En el caso mexicano, la incipiente cooperación internacional practicada a partir de la década de los setenta del siglo xx pretendió servir de forma pragmática como un instrumento político a favor de los intereses del gobierno en turno, así como de países prioritarios.⁶ En este contexto, y a partir de la década de los ochenta, Centroamérica ocuparía un espacio preponderante.

De la ayuda militar (no oficial) a los sandinistas, al Grupo Contadora (1983) el Pacto de San José (1980), la Cumbre de Esquipulas II (1987) pasando por múltiples apoyos financieros y técnicos bilaterales, la Cancillería de México desplegó una amplia gama de instrumentos y modalidades de colaboración hacia esta atribulada región, de la cual dependía en buena medida la estabilidad y seguridad mexicana. Por tanto, de forma coincidente con sus intereses nacionales,

6 Un ejemplo para ello fue la ayuda otorgada por el presidente Echeverría (artífice de la manzanera de estudiantes que en 1968 se manifestaban solicitando mayores espacios de democracia) al gobierno de Salvador Allende en Chile en 1972, país sudamericano que sufría de un bloqueo financiero internacional como represalia a su política de expropiación. Tras la línea crediticia mexicana a favor de dicho país sudamericano, Echeverría pretendía legitimar internamente su gobierno frente a los movimientos de izquierda nacionales, mediante el mensaje de que mientras al interior del país esta tendencia política-ideológica le criticaba, en el exterior se le reconocía (Ojeda, 1986: 66-70). A manera anecdótica, pero representativa de este fenómeno, el uso político de la cooperación mexicana fue más que evidente cuando en 1972, tras recibir los mencionados apoyos financieros, Salvador Allende, durante una visita a la Universidad de Guadalajara en México (en donde la agitación política de izquierda en contra del gobierno se acrecentaba), en un discurso dirigido a los estudiantes señaló que “La revolución no pasa por la Universidad... la revolución pasa por las grandes masas, la revolución la hacen los pueblos, esencialmente los trabajadores” (*Ibid.*). A todas luces, un claro respaldo a su colega, financiador y cooperante, el presidente mexicano Echeverría.

la política exterior de México consiguió compatibilizar sus propósitos internos con los de los países centroamericanos (en términos de desarrollo y seguridad), resultando en un conjunto de acciones virtuosas de beneficio colectivo.

Con la CID elevada a rango constitucional en 1988, la CSS de México se reformula y refuerza su proceso de institucionalización. En 1990 el gobierno creó la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica. Un año después se celebró la primera Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, mientras que, para 1994, la citada Comisión amplía su margen de acción a El Caribe. Por su parte, en el año 1998, Rosario Green, canciller en ese momento, estableció el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Imexci), con miras a que tras un proceso de maduración se sentaran las bases de una agencia de esta naturaleza.

El ascenso institucional de la CID mexicana se desaceleró cuando llegó al poder el presidente Vicente Fox (2000-2006) y su sucesor, Felipe Calderón (2006-2012). En el seno de estos gobiernos de perfil conservador, la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) no mantuvo el alto estatus de la CID mexicana referido en el párrafo anterior. En ese nuevo contexto, y tras dismantelar al Imexci, se crearon distintas instancias que, priorizando las relaciones comerciales, dejaron en un segundo plano el estatus político de la CID y por ende a la CSS.

A lo anterior habrá que recordar que durante el gobierno del presidente Calderón la cooperación internacional en seguridad recibida por Estados Unidos ocupó el espacio preferencial de la política exterior en este sexenio (Covarrubias, 2013).

Es más, en la administración calderonista, la política exterior no fue una actividad relevante para el presidente de turno y, por ende, fue de “bajo perfil” (Chabat, 2013: 733).

A pesar de tal circunstancia, gracias a la inercia programática y operativa de la CSS mexicana, dicha actividad logró mantenerse de cierta forma estable, manteniendo sus actividades en Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. Retomando el plano institucional, es importante señalar que gracias a una iniciativa legislativa proveniente de la

entonces senadora Rosario Green, adscrita al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en ese momento partido político de oposición, en septiembre de 2011 se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid).

Como se señaló, Rosario Green fue secretaria de Relaciones Exteriores en el último gobierno del PRI antes de la alternancia partidista (1994-2000), por lo que una vez que ese partido terminó su hegemonía en el Poder Ejecutivo que duró de forma continua 71 años, el nuevo presidente y en particular Jorge G. Castañeda, nuevo secretario de Relaciones Exteriores, desmanteló buena parte de las instituciones creadas por su antecesor, en donde el Imexci es un claro ejemplo. Ello también debido a que desde la visión de Castañeda, tal y como lo señaló en su primer encuentro con funcionarios de la Cancillería el 6 de enero de 2001, “la cooperación internacional no sería relevante en ese sexenio”. Tal planteamiento que, en la práctica ocasionó el que la cooperación mexicana fuera relegada a un segundo plano respecto a las relaciones comerciales internacionales, fue incompatible con respecto a la inclusión de esta actividad como principio de política exterior 13 años atrás, en donde la cooperación internacional, más que una opción, es una obligación del Estado mexicano.

De ahí que frente a la extinción del Imexci, a partir de 1998 Rosario Green, en calidad de senadora por el PRI, durante cuatro años de cabildeo en la Cámara de Senadores y de Diputados, e incluso tras superar el veto por parte del Ejecutivo, consiguió que se avalara y pudiese en vigor su iniciativa relativa al establecimiento de una Ley de CID, entre cuyos preceptos se incluye la creación de una Agencia especializada en este segmento de la política exterior. Es decir, la nueva política mexicana en la materia que se desprende del citado ordenamiento jurídico responde a un ejercicio republicano proveniente de un actor (hasta ese entonces) no trascendental en materia de política exterior (el Poder Legislativo) que en un ejercicio democrático, legal y transparente pretende dotar a la cooperación mexicana del estatus que según la Constitución debe tener.

El propósito de este marco legal fue poner orden y reforzar desde las perspectivas política, institucional y operativa a la CID mexicana y reposicionarla como referente fundamental de la política exterior.

La referida Ley, en su artículo 1, señala los propósitos, principios y criterios de la CID gestionada en este país, tal y como se señala a continuación:

Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 6 de abril, 2011: 1).

En cuanto a la identificación de las áreas geográficas prioritarias “... para el interés de México en materia de oferta de cooperación internacional” dicha Ley señala que “...serán en primer término Centroamérica y el resto de países de América Latina y el Caribe” (en ese orden) (*Ibid.*: 8).

4. La cooperación Sur-Sur de México⁷

Para hacer una evaluación en cuanto a la correspondencia del despliegue de la CID para atender propósitos y destinos prioritarios,

⁷ El año de referencia es principalmente 2012 debido a que, a partir del mismo, por disposiciones de la Ley mexicana de CID, la Amexcid está obligada a realizar informes semestrales y no en todo momento anuales (salvo en el año 2014, que es el más reciente) de sus actividades. El asunto de fondo es que el contenido de los distintos informes sean anuales o semestrales de la Amexcid reportan distintos aspectos de la cooperación mexicana, de forma no siempre coincidente entre sí o, lo que es lo mismo, informe tras informe se miden aspectos distintos y por ende no comparables entre ellos. La página electrónica de tales informes es la siguiente: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/rendicion-de-cuentas/2090>. Varios de los datos enseguida citados (Amexcid, 2013) provienen de una versión anual de la cooperación mexicana que no fue pública, misma que amablemente fue proporcionada por dicha institución al autor, mientras que se recurrió al más reciente informe anual (Amexcid, 2014) para analizar otros rubros. Los datos relativos a la cuantificación de la cooperación mexicana provienen de los Informes (SRE-Amexcid 2012 y SRE-Amexcid, 2015), tal y como se indica oportunamente.

debe tenerse claro cuáles fueron las principales directrices en materia de política exterior por parte de la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012). En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), señaló que “en virtud de la herencia histórica e identidad cultural mexicanas, y porque el país comparte retos y aspiraciones con América Latina y el Caribe, la región será siempre prioritaria para México, que buscará ser siempre un actor central en la región” (Presidencia de la República, 2006: 119).

En ese tenor, el PND indica que

México reconoce su responsabilidad con sus vecinos del Sur, y en particular con Centroamérica, para promover el bienestar social y el desarrollo económico de la región como las fuentes principales de solución a problemas comunes como la pobreza, la marginación, la desigualdad y la pérdida de capital humano por la migración (*Ibidem*).

En el terreno práctico de la CID —a pesar de los vaivenes en torno al respaldo político conferido a la CID— como se ha señalado México ha conseguido generar una inercia programática tal que le ha permitido instrumentar en años recientes una cuantía del orden de los 550 proyectos anuales, en promedio. En ese sentido, la Amexcid reporta que en el año 2012 México instrumentó 667 proyectos (20 % más que en 2011), en donde la gran mayoría, 414 —es decir, el 62,5 %—, responden a la demanda de este tipo de acciones en territorio nacional, mediante apoyos provenientes de donantes bilaterales y multilaterales. Asimismo, 212 proyectos (37,5 %) correspondieron a la oferta mexicana mediante cooperación Sur-Sur (Amexcid, 2013).

En cuanto a la CSS mexicana es claro que, de forma coherente con respecto a los propósitos de política exterior, esta actividad estuvo orientada a reforzar su interacción con Latinoamérica y el Caribe. En este sentido, la CSS mexicana fue dirigida de manera preferencial hacia dichas regiones en un 91 % (Amexcid, 2013: 2).

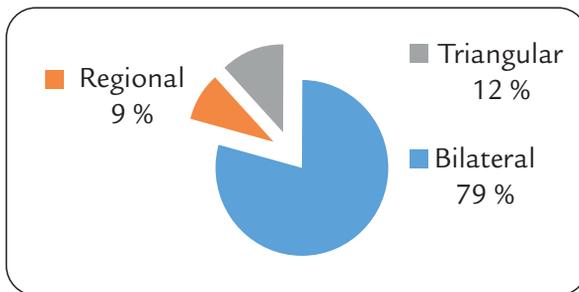
En este contexto, la Amexcid gestionó un total de 212 proyectos de CSS en el ámbito técnico-científico. De ellos, 194 fueron instrumentados en América Latina y el Caribe, mientras que 17 lo hicieron en Asia-Pacífico y uno en África (Amexcid, *op. cit.*: 6). A este respecto,

153 de estos proyectos fueron desplegados mediante el esquema bilateral, 18 mediante programas regionales, mientras que 23 lo hicieron por conducto de la colaboración triangular (*Ibidem*).

Estos datos reflejan dos asuntos relevantes e interrelacionados entre sí: en primer lugar, durante 2012, México condujo su CID —en su perfil de instrumento a favor de la política exterior del país y supeditada a sus propósitos y orientaciones preferenciales— con base en cánones geoestratégicos hacia regiones y países prioritarios en su afán por complementar otras estrategias políticas y económico-comerciales direccionadas por la presidencia de México y su Cancillería. En segundo lugar, México diseña su CID de manera premeditada y preferencial como un ejercicio político-solidario de presencia mexicana sin intermediación alguna por parte de terceros en los países receptores. El gobierno mexicano lo hace así para maximizar la posibilidad de que tales acciones sean percibidas en sus respectivos destinos como ejercicios de política exterior, dedicados a privilegiar la relación bilateral con el país socio.⁸

Gráfico 1

Oferta mexicana de cooperación Sur-Sur hacia América Latina y el Caribe por modalidad de colaboración, 2012



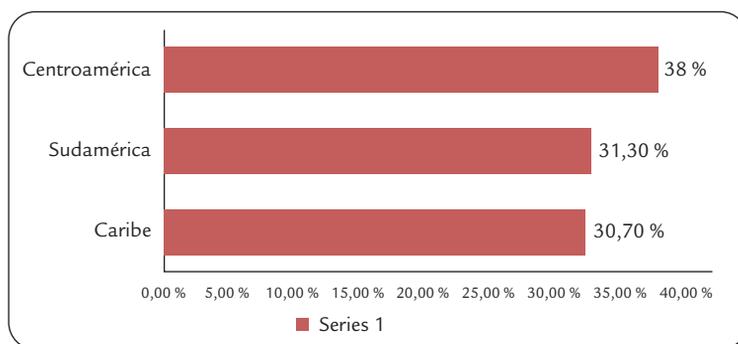
Fuente: Informe Anual de Cooperación Técnica y Científica 2012 (Amexcid, 2013: 6).

8 La priorización de la vía bilateral del ejercicio de la CSS no es en ningún sentido una característica mexicana. Muestra de ello es que el Informe de la CSS Iberoamericana de 2012 editado por la Segib señala que las relaciones bilaterales “fueron determinantes” en la lógica de tal actividad en dicho año, mismas que se materializan en las preferencias regionales para su otorgamiento, por parte de sus respectivos oferentes (Segib, 2012: 6). Ello refuerza el postulado central de este artículo, en el sentido de que CID y CSS son instrumentos de política exterior condicionados por criterios geoestratégicos.

Ahora bien, de los 132 proyectos bilaterales realizados por México en 2014 (el año con el que se cuenta con datos más recientes), 53 fueron instrumentados en Sudamérica, lo que equivale al 40 % del total. Centroamérica se benefició con 34 proyectos (25 %), mientras que bajo el rubro de cooperación regional América Latina y el Caribe, se reportan 28 proyectos (21 %) y El Caribe fue socio de 17 proyectos, equiparables al 12,8 % de la proactividad mexicana en este rubro. Ello revela que, a diferencia respecto a lo que sucedió a partir de la década de los sesenta, Centroamérica está dejando de ser la región prioritaria de la cooperación mexicana, lugar que en el año 2014 ocupó Sudamérica, región en donde la modalidad de costos compartidos impera con respecto a esquemas más asistencialistas que se adoptan con varios países centroamericanos. El asunto de fondo es que el artículo 24, inciso II, de la Ley mexicana de cooperación señala de forma explícita que Centroamérica debe ser la región prioritaria de la cooperación proveída por este país.⁹

Gráfico 2

Oferta mexicana de cooperación Sur-Sur bilateral por región en América Latina y el Caribe, 2012



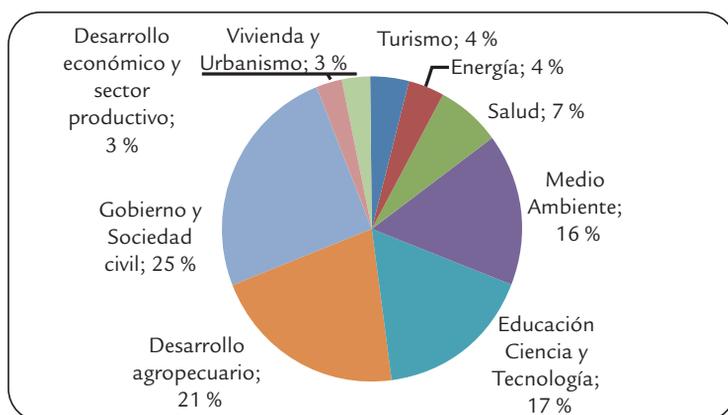
Fuente: Informe Anual de Cooperación Técnica y Científica 2012 (Amexcid, 2013: 6).

⁹ Dicho artículo, el cual hace referencia a las características con que debe contar el Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y en concreto el inciso señalado referente a “la identificación de las áreas geográficas prioritarias para el interés de México en materia de oferta de cooperación internacional” indica que estas son “... en primer término Centroamérica y el resto de los países de América Latina y el Caribe” (Cámara de Diputados, óp. cit.: 8).

Tal y como se puede observar en el siguiente gráfico, los sectores prioritarios en donde fue desplegada la cooperación internacional de México fueron los siguientes: gobierno y sociedad civil: 38; desarrollo agropecuario: 33; educación, ciencia y tecnología: 26; medio ambiente: 11; salud: 11; energía: 6; turismo: 6; vivienda y urbanismo: 4; desarrollo económico y sector productivo: 4 (*Ibid.*).

Gráfico 3

Proyectos de cooperación Sur-Sur bilateral por sector en América Latina y el Caribe, 2012, en porcentajes

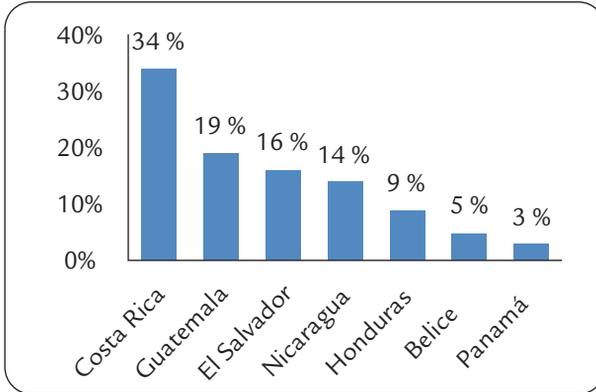


Fuente: Informe Anual de Cooperación Técnica y Científica 2012 (Amexcid, 2013: 6).

En cuanto a los países centroamericanos el orden fue el siguiente: Costa Rica (20 proyectos), Guatemala (11 proyectos), El Salvador (9 proyectos), Nicaragua (8 proyectos), Honduras (5 proyectos), Belice (3 proyectos) y Panamá (2 proyectos) (*Ibidem*).

Gráfico 4

Proyectos de cooperación Sur-Sur mexicana en Centroamérica por país socio, 2012, en porcentajes

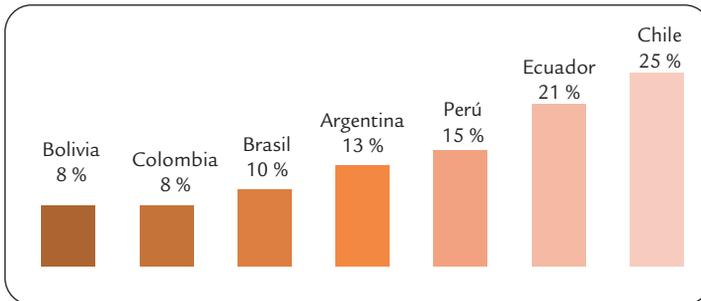


Fuente: Informe Anual de Cooperación Técnica y Científica 2012 (Amexcid, 2013: 6).

En un segundo plano, la colaboración con Sudamérica fue realizada de manera preferencial con Chile (12 proyectos), Ecuador (10 proyectos), Perú (7 proyectos), Argentina (6 proyectos), Brasil (5 proyectos), Colombia (4 proyectos) y Bolivia (4 proyectos), tal y como puede observarse en el siguiente gráfico (*Ibid.*: 7).

Gráfico 5

Proyectos de cooperación Sur-Sur mexicana en Sudamérica por país socio, 2012, en porcentajes

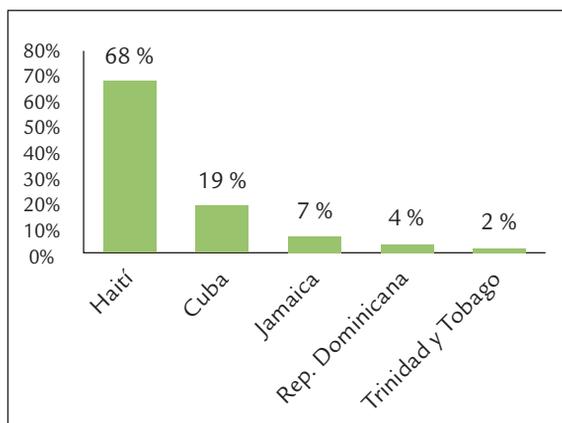


Fuente: Informe Anual de Cooperación Técnica y Científica 2012 (Amexcid, 2013: 7).

Finalmente, en el Caribe, por obvias razones, fue Haití el principal receptor con 32 proyectos, mientras que Cuba lo hizo con nueve, Jamaica con tres, República Dominicana registró dos y Trinidad y Tobago uno (*Ibid.*: 8).

Gráfico 6

Proyectos de cooperación Sur-Sur mexicana en el Caribe por país socio, 2012, en porcentajes



Fuente: Informe Anual de Cooperación Técnica y Científica 2012 (Amexcid, 2013: 8).

Con la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia en diciembre de 2012, a diferencia de lo que ocurrió con Calderón, al menos en el ámbito formal, la política exterior parece tener un mayor peso relativo en la Administración Pública Federal durante este sexenio. Quizás por ello el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) (PND) asevera que “el diálogo y la cooperación con otros países, tanto en el ámbito bilateral como el multilateral, son herramientas insustituibles para la consecución de las grandes metas nacionales” (Gobierno de la República, 2013: 91).

De ahí que la CSS parece reevaluarse como instrumento proactivo de la política exterior mexicana tendiente a hacer de este país “un actor con responsabilidad global”.¹⁰ Para ello se establecen cuatro

¹⁰ Es decir, “un país que muestre su respaldo y solidaridad con el resto del mundo, aportando lo mejor de sí en favor de las grandes causas de la humanidad” (*Ibid.*, 10).

pilares en los que se basa la política exterior sexenal: Fortalecer la presencia internacional de México; promover el valor de México en el mundo; velar por los intereses de México en el extranjero; y ampliar la cooperación internacional (*Ibid.*).

De hecho, como primer punto del plan de acción para consolidar el papel constructivo de México en el mundo, el PND 2013-2018 señala que “la política exterior se basará en la cooperación internacional para el desarrollo, como una expresión de solidaridad y, al mismo tiempo, un medio para impulsar al bienestar y la prosperidad de nuestro país y de la comunidad internacional” (*Ibid.*: 99).

En línea con lo anterior, el citado documento resalta la estrategia tendiente a “impulsar una vigorosa política de cooperación internacional que contribuya tanto al desarrollo de México como al desarrollo y estabilidad de otros países, como un elemento esencial del papel de México como actor global responsable” (*Ibid.*: 149-150). En este orden de ideas y como una estrategia en materia de política exterior, el PND establece:

Consolidar la posición de México como un actor regional relevante, mediante la profundización de los procesos de integración en marcha y la ampliación del diálogo y la cooperación con los países de América Latina y el Caribe (apoyando)... especialmente, en el marco del Proyecto Mesoamérica, los esfuerzos de desarrollo de las naciones de América Central y del Caribe, mediante una renovada estrategia de cooperación internacional (*Ibid.*: 147).

En atención a lo dispuesto por la Ley mexicana de CID, en abril de 2014 el presidente Peña Nieto emitió el Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018 (Procid), el cual contiene las directrices generales con base en las cuales la colaboración de este país debe ser instrumentada durante el sexenio en cuestión.

En materia de CSS (aunque, como en la Ley misma, sin citar explícitamente tal concepto), el Procid identifica los criterios o premisas que determinarán la oferta de cooperación mexicana a otros países o regiones del mundo, los cuales son los siguientes:

- Su importancia en el marco estratégico de la política exterior mexicana, tomando en consideración las prioridades de la SRE.
- El nivel de desarrollo relativo del país con el que se desea cooperar.
- La incidencia de las acciones en el desarrollo sustentable del país receptor dentro del espectro geográfico planteado.
- Su pertinencia con los compromisos globales de desarrollo, tomando en consideración los compromisos adquiridos por México (Amexcid, 2014b: 29).

De igual forma, al amparo de la CSS, aunque desde una perspectiva más horizontal, el Procid indica que:

(...) será objeto de interés especial para México la cooperación con países de similar nivel de desarrollo en diversas regiones del planeta, con los cuales pueden concertarse e instrumentarse programas horizontales de CSS, tales como Chile, Brasil, Uruguay y Colombia en América Latina; China, India e Indonesia en Asia; Rusia y Turquía en Europa, así como Sudáfrica y Egipto en África (*Ibid.*: 29-30).

Un aspecto a destacar es la postura del actual gobierno mexicano respecto a la dimensión política de la CID y por ende de la propia (lo cual no había sido aceptado o expresado de forma explícita por administraciones anteriores). Al respecto, José Antonio Meade Kuribreña, entonces secretario de Relaciones Exteriores, señaló que la CID “es un instrumento útil para lograr que México alcance una mayor presencia internacional” (Meade, 2014: 5). Por su parte, Juan Manuel Valle Pereña, en ese momento director ejecutivo de la Amexcid, de manera más enfática, expresó que “en el ámbito de la política exterior la CID se considera como un instrumento de poder suave que facilita e impulsa las relaciones diplomáticas a nivel bilateral, regional y mundial” (Valle, 2004: 17).

Para poner en marcha mediante hechos este tipo de aspiraciones, en el año 2013 se dispuso que la Amexcid contara con una nueva estructura la cual, de manera formal no ha sido plenamente instrumentada. Posiblemente con la llegada de la nueva Directora Ejecutiva de

la Agencia (noviembre de 2015), esta (o quizás otra) estructura entre en vigor. Lo relevante es que a partir de mayo de 2015 la Amexcid cuenta con una Dirección General dedicada en exclusiva a la región Mesoamericana y al Caribe.¹¹ Lo anterior se debe a la multicitada relevancia geoestratégica que reviste Centroamérica para México y, en particular, para el actual gobierno.

Gráfico 7
Propuesta de organigrama de la Amexcid



Fuente: Amexcid (2013b).

Ello se explica por, al menos, tres razones fundamentales: en primer lugar, se trata de una estrategia de continuidad a los logros en cuanto a experiencias previas y el subsiguiente proceso de institucionalización e impulso de la CSS con ambas regiones generado de forma gradual durante las últimas décadas (especialmente cuando gobernaba el PRI). En segundo lugar, es un efecto directo de lo dispuesto para ello en la propia Ley, así como en el PND 2013-2018, en el sentido de conferirle a Latinoamérica y al Caribe prioridad respecto a otras regiones del planeta. Y, en tercer lugar, es el reflejo de una aparente renovada voluntad política para reposicionar a dichas zonas geográficas en su dimensión de espacios de vital actuación de la

11 En realidad, el que exista una Dirección General dedicada a la colaboración ofrecida a Centroamérica no es nuevo en el organigrama de las instancias gestoras de la CD mexicana. Muestra de ello es que ya el Imexci (1998-2010) se conformaría, entre otras, por la Dirección General de Cooperación con Centroamérica y el Caribe que, a su vez, actuaba como secretariado técnico de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe (Soria, 2003: 194).

política exterior del presidente Peña Nieto mediante el ejercicio de su CSS. En esta misma línea, el interés de parte de los países conformantes de dichas regiones por mantener o reforzar sus vínculos políticos e inherente cooperación con México es también un factor fundamental. Es decir, de nuevo, la convergencia de políticas, capacidades y necesidades entre México y sus países socios dan fundamento y explican a la CSS mexicana en Latinoamérica y el Caribe.

Antes de finalizar, y como una innovación en términos de información pública sobre los recursos económicos que se utilizan para financiar a la CID de México, y conforme lo mandata la Ley en la materia, en el año 2014 la Amexcid difundió, por primera vez, tales datos respecto a los años 2011 y 2012. En 2015 se emitió la información correspondiente a 2013.

Los datos totales arrojan que, en 2011, el gobierno de México asignó 268 millones seiscientos setenta y dos mil dólares para financiar a la oferta de CID de dicho país, en el año 2012, la suma fue de 277 millones setenta y tres mil dólares y en 2013 la cuantía fue de 551 millones quinientos treinta y cuatro mil dólares (SRE-Amexcid, 2012 y SRE-Amexcid, 2015).

El reporte no indica las cuantías monetarias por tipo de cooperación, sino exclusivamente los porcentajes. Tampoco se discrimina en cuanto a las regiones, países u organismos receptores de tales recursos, lo cual impide conocer a los socios prioritarios desde la perspectiva monetaria.

Al mirar en detalle los datos y cifras que emanan de este informe, se desprenden las siguientes consideraciones:

En primer lugar, que la cooperación mexicana es altamente impredecible en cuanto a los porcentajes y por ende recursos netos por tipo de cooperación. Al respecto y como se aprecia en el siguiente cuadro, las variaciones oscilan del 7,2 % en 2011, al 25,6 % en 2012, llegando al 68,3 % en 2013 (un incremento de casi 10 veces) en el rubro de la cooperación económica financiera en los años referidos. En cuanto a ayuda humanitaria, las variaciones fueron del 1,2 % en 2011, al 0,2 % al siguiente año, llegando al 0,9 % en 2013. Sobre los recursos destinados a pagar cuotas obligatorias a organismos internacionales la

proporción en 2011 fue del 82,4 % en 2011 al 64,9 % en 2012, bajando (sin explicación clara de por medio) del 24,4 % en 2013. Sobre este último punto, destaca que, en los tres años reportados el 57,2 % tenga como destino las contribuciones contractuales a los organismos internacionales a los cuales pertenece México; un rubro por decirlo de alguna manera cuestionable respecto a su catalogación como recursos que tengan como fin el desarrollo económico y social.

Tabla 1
Porcentajes de los tipos de cooperación ofertada por México
2011, 2012 y 2013

Tipo de cooperación	Porc. 2011	Monto 2011	Porc. 2012	Monto 2012	Porc. 2013	Monto 2013
Cooperación económica-financiera	7,2 %	19 344 410,64	25,6 %	70 930 712	68,3 % ¹²	376 658 718,6
Cooperación técnica-científica	7,6 %	20 419 100,12	7 %	19 395 116,5	1,8 %	9 805 179,1
Cooperación educativa-cultural	1,6 %	4 298 757,92	2,2 %	6 095 608	3,6 %	19 833 077,8
Ayuda humanitaria	1,2 %	3 224 068,44	0,2 %	554 146	0,9 %	4 800 000
Contribuciones a organismos internacionales	82,4 %	221 386 032,88	64,9 %	179 820 438	24,4 %	134 880 765,4
Operación Amexcid					1,0 %	5 556 930,3
Oferta total de CID	100 %	268 672 370	100 %	277 073 094	100 %	551 534 671,2

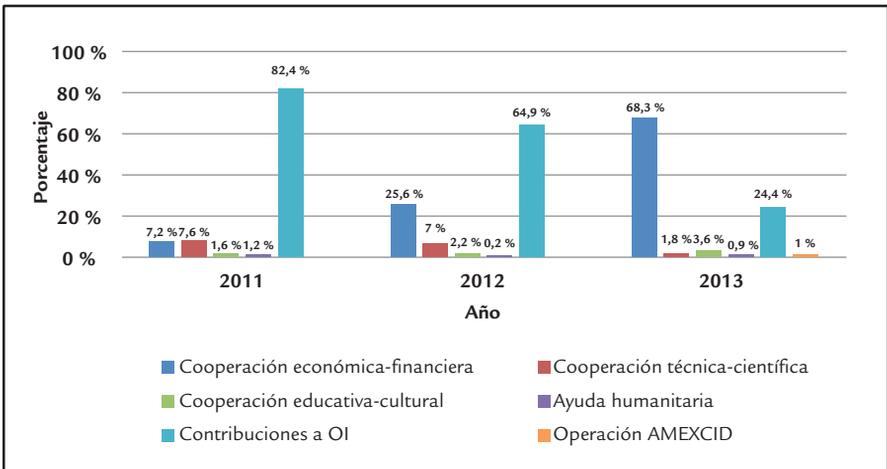
Fuente: Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México 2011, 2012 y 2013 (SRE-Amexcid, 2014, 2015).

¹² El 90 % de este monto (es decir, \$341 millones, doscientos cuarenta y nueve mil ciento sesenta y nueve dólares), corresponden a una condonación de deuda al gobierno cubano.

Desde otra perspectiva también llama la atención la desmedida y reducida proporción de recursos destinados a financiar la cooperación técnica-científica y educativa cultural (elementos fundamentales de la CSS). El promedio de la primera modalidad de colaboración en los tres años con los que se cuenta con información fue de 5,46 % (cayendo de 7 % en 2012 al 1,8 % para el siguiente año —de nuevo, sin explicación alguna por parte de las autoridades mexicanas —), y de 2,46 % de la segunda, tal y como se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfico 8

Porcentajes de recursos destinados por modalidades a la cooperación internacional para el desarrollo de México en 2011, 2012 y 2013



Fuente: Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México 2011, 2012 y 2013 (SRE-Amexcid, 2014, 2015).

5. Conclusiones

A partir de la década de los ochenta del siglo pasado al momento actual, la CID de México se ha destinado de manera prioritaria a Centroamérica, Sudamérica y El Caribe. Esto se debe a la convergencia de intereses y política exterior entre las partes involucradas, materializadas mediante ejercicios concretos de CSS que pretenden generar beneficios mutuos.

Lo anterior conlleva a que México en el transcurso de los años, y ya sea en el marco de una política exterior más activa en determinados momentos que en otros, ha conseguido dotarle a su CSS de estabilidad programática. Esta a su vez se explica en buena medida gracias a la inercia operativa construida en el transcurso de los años, la misma que junto con un renovado andamiaje jurídico de esta actividad dota a la CSS de un “peso específico” en la agenda exterior del país.

El reto de fondo de la CSS mexicana, y de dicha actividad en lo general, consiste en promover la sinergia entre intereses nacionales del practicante (punto 1 contenido en la primera parte del capítulo) en coincidencia con el beneficiario (punto 2), al amparo de estructuras institucionales que promuevan la estabilidad programática entre las partes (punto 3), en sintonía con propósitos globales y regionales de desarrollo (punto 4).

En este sentido, se detecta que la CID mexicana, si bien ocupa un lugar privilegiado en su política exterior, más allá de algunos avances en cuanto a gestión y procesos internos, en el actual momento no muestra avances sustanciales respecto a los cuatro puntos señalados. La deficitaria puesta en marcha del contenido completo de su Ley dedicada a estas tareas, el reducido presupuesto para financiar la cooperación técnica-científica y educativa-cultural (monto que probablemente caerá de manera significativa a la luz de la reducción presupuestal de 2016 que se explica por la caída del precio del petróleo), así como la ralentización de la reestructuración interna de la Amexcid son algunos ejemplos a este respecto.

La atención integral a los cuatro puntos anteriores, y en particular los elementos antes mencionados, facilitará la obtención de resultados más positivos en términos de alineamiento de la colaboración mexicana a los principios de CSS y como efecto de ello a la coherencia de políticas entre los países involucrados.

6. Bibliografía

- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo [Amexcid] (2013). *Informe Anual de Cooperación Técnica y Científica 2012*. México DF: Amexcid.
- _____ (2013b). *Reestructura Amexcid*. Documento Interno. México DF: Amexcid.
- _____ (2014). *Informe Anual 2014*. México DF: Amexcid: 54.
- _____ (2014b). “Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018”. México DF: Amexcid.
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión (6 de abril, 2011). “Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”. México.
- Chabat, Jorge (2013). “La seguridad en la política exterior de Calderón”. *Foro Internacional*, vol. LIII, n.º 3-4. México DF: El Colegio de México: 729-749.
- Covarrubias, Ana (2013). “La política exterior de Calderón: objetivos y acciones”. *Foro Internacional*, vol. LIII, n.º 3-4. México DF: El Colegio de México: 455-482.
- Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México DF: Gobierno de la República.
- Iglesia-Caruncho, Manuel (2011). “Política exterior y política de cooperación: ¿Amistades peligrosas?”. *Nombres propios*. Madrid: Fundación Carolina.
- Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Meade, José Antonio (2014). “México y la cooperación internacional para el desarrollo”. *Revista Mexicana de Política Exterior*. México DF: Instituto Matías Romero, n.º 102: 5-6.
- Ojeda, Mario (1986). *México: el surgimiento de una política exterior activa*. México DF: SEP.
- Olivié, Iliana y Alicia Sorroza (2006). “Coherencia de políticas para el desarrollo: Aspectos conceptuales”. En Olivié, Iliana y Alicia

- Sorroza (coords.). *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Madrid: Ariel, Real Instituto Elcano.
- Presidencia de la República (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México DF: Presidencia de la República.
- _____ (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México DF: Presidencia de la República.
- Quadir, Fahimul (2013). "Rising Donors and the New Narrative of South South Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?". *Third World Quarterly*, vol. 32, n.º 2: 321-338.
- Soria, Ernesto (2003). *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: Evolución y perspectivas*. México DF: UNAM.
- SRE-Amexcid (2012) "Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, 2011 y 2012". México DF: SRE-Amexcid.
- _____ (2015). "Cooperación internacional para el desarrollo otorgada por México en 2013". México DF: SRE-Amexcid.
- Secretaría General Iberoamericana [Segib] (2012) *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid: Segib.
- Tres, Joaquim (2013). "El surgimiento de la cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo". *Resumen de Políticas*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valle, Juan Manuel (2014). "México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional". *Revista Mexicana de Política Exterior*. México DF: Instituto Matías Romero, n.º 102: 16-28.
- Weston, A. y D. Pierre-Antoine (2003). "Poverty and Policy Coherence: A Case Study on Canadá's Relations with Developing Countries". The North-South Institute, Ottawa.

Tercera parte

Las perspectivas de la sociedad latinoamericana
sobre la integración y la cooperación Sur-Sur

Las organizaciones de la sociedad civil y los principios y alternativas regionales de la cooperación Sur-Sur

Camilo Molina y Edgar Zamora

1. Introducción

EL PRESENTE TEXTO sintetiza algunos debates acerca de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y de la integración a partir del análisis e incidencia de Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) como actores del desarrollo. Para ello, se realiza una exposición en tres puntos: primero, un debate teórico acerca del concepto de sociedad civil y la posibilidad de que OSC incidan y potencien la integración y CSS, con énfasis en el debate acerca de la existencia de una esfera diferenciada al Estado y el mercado (Habermas, 2011), su papel en la configuración política local (Pereyra, 1998) y global (Risse, 1999 y Kaldor, 2003) a partir de la propuesta de su aplicación en los procesos de integración y cooperación en América Latina y Caribe de Franco (1996) y Serbin (2006); en segundo lugar, se realiza una recopilación de experiencias de OSC y su acción y participación en torno a la integración y CSS en Latinoamérica, especialmente aquellos espacios ligados a la agenda de la eficacia del desarrollo (ALOP, 2010; AOED, 2010, 2012, 2014; Balbis, 2013); por último, se resaltan los avances y desafíos de las OSC para fortalecer la CSS como horizonte alternativo.¹

2. Derivas sobre el concepto de sociedad civil

El concepto de sociedad civil (SC) sigue siendo ambiguo y polisémico en las ciencias sociales. Por este motivo el presente texto se concentra

1 Los autores agradecen la disponibilidad de Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) como coordinador regional de la Alianza de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Eficacia del Desarrollo (AOED), así como a los miembros de esta alianza por su disponibilidad en la facilitación de los documentos y experiencias aquí referidos.

en darle un uso limitado y aplicado al marco de la integración y la cooperación internacional (CI), por lo que no se incluye una extensa genealogía o discusión detallada de sus enfoques (Saucu y Wences, 2007).

De forma general puede afirmarse que el concepto de SC se refiere a las asociaciones voluntarias sin fines de lucro que persiguen la defensa o promoción de un bien público (Habermas, 2011), y que están estrechamente ligadas al desarrollo de contratos sociales y de una institucionalidad democrática, en el marco de la dinámica de la tríada Estado-mercado-sociedad civil, como un proceso articulado. Además, la SC es aquel espacio donde se forma la sociedad colectiva y se organiza el convencimiento y la adhesión de las clases populares (Gramsci, 1972), y su existencia supone una sociedad política como esfera diferenciada (al Estado) (Pereyra, 1998). Así, la SC es pluralista, multiforme, a la vez que reproduce permanentes tensiones (“relaciones de fuerza”) por la hegemonía y la contra-hegemonía y posee por sí misma la capacidad de elaboración de su ideología.

En este sentido la SC incluye no solo el enfoque de la asociatividad y su regulación jurídica, sino que implica la posesión de una visión de conjunto frente a los problemas sociales ante la cual se traza una estrategia adecuada para subvertirlos, ya sea desde un esquema nacional en la sumatoria de fuerzas de los movimientos sociales hasta su actividad en la defensa de un amplio espectro de confluencias para la afirmación de “bienes públicos regionales” (Serbin, 2006). Siguiendo a Kaldor (2003 en Serbin, 2006) el desarrollo y resurgimiento del debate sobre la SC y su emergencia como una sociedad civil global se da con el fin de la Guerra Fría y el impacto de la globalización. Desde esta perspectiva, ofrece una tipología de cinco significados:

Tabla 1
Tipología de la sociedad civil global

Enfoque	Características
i) <i>Societas civilis</i> o “zona de civilidad”	Basada en el imperio de la ley y la existencia de una comunidad política, asociada a un orden pacífico sobre la base de un consentimiento explícito o implícito de los individuos, y que no puede ser separada de la existencia de un Estado, que se distingue de otras sociedades “no-civiles” (estado de la naturaleza o imperios absolutistas) y de la guerra.
ii) Sociedad burguesa	En la versión de Hegel y Marx, asociada con el advenimiento de una sociedad comercial creada por individuos que constituyeron la condición necesaria para una sociedad civil contrastada con el Estado.
iii) Versión activista	Implica la existencia de un estado de derecho y una redistribución del poder en el marco de una radicalización de la democracia y de la ampliación de la participación y de la autonomía que da lugar a la emergencia de una ciudadanía activa.
iv) En la versión neoliberal	Remite a la vida asociativa de un “tercer sector” no-lucrativo que no sólo restringe el poder estatal sino que actúa como sustituto de muchas de las funciones desempeñadas por este.
v) En una versión postmoderna	Es un escenario de pluralismo y contestación, y una fuente tanto de civilidad como de incivilidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Kaldor (2003 en Serbin 2006).

Cada versión remite a una propuesta de la sociedad civil global, y configura visiones normativas y descriptivas que, en el contexto de la globalización, refieren a proyectos políticos diferenciados. Si bien Kaldor (2003) asume distintos aspectos de las tres últimas versiones para su análisis de la sociedad civil global, se identifica más con la versión activista que caracteriza en función de su potencialidad de cambio político, de empoderamiento de los individuos y de la ampliación y profundización de la democracia, en tanto se afirman regímenes de respeto a los derechos con la apelación a una emancipación a escala global.

Esta postura se incluye en la necesidad de un marco más amplio en el que se integren los enfoques tradicionales y críticos en el análisis contemporáneo, ya que si bien los Estados no han dejado de ser el actor fundamental de las relaciones internacionales, desde hace unas décadas comparten el escenario con diversos actores emergentes (movimientos sociales, sociedad civil organizada, sector privado, entre otros) del proceso de globalización (Echart, 2008).

En ese movimiento se puede revisar la influencia de la SC en los regímenes internacionales desde la diversificación de los participantes no estatales, y los procesos de cambio que impulsan en los hechos internacionales. Si bien no es objeto de este análisis, es relevante mencionar que la incorporación de los factores sociocognitivos y la conformación de identidades e intereses mediante un proceso intersubjetivo que propone el constructivismo, abren la puerta a estudios más sistémicos, y dan insumos para deconstruir los fundamentos del debate clásico establecidos alrededor de la relación entre agente-estructura con la centralidad del Estado.

Así, “los actores transnacionales juegan un rol clave en la definición tanto de las políticas internas como de la política exterior de los Estados, así como de sus interrelaciones” (Risse, 1999: 391), donde las instituciones internacionales tienen dos efectos sobre la fuerza política de los actores transnacionales. En primer lugar, las normas de los regímenes pueden legitimar y dar mayor fuerza a las demandas de las coaliciones transnacionales, en cuyo caso tales alianzas funcionarían a manera de “empresarios morales transnacionales”. En segundo lugar, las relaciones interestatales con un alto grado de cooperación e institucionalización tienden a debilitar las fronteras estatales, permitiendo “[...] a las redes transnacionales que trabajan en el marco de instituciones internacionales tener un acceso más fácil a los procesos de toma de decisiones de los Estados participantes. Esto es particularmente importante cuando las estructuras internas no suelen brindar a los actores transnacionales muchos canales de acceso a los sistemas políticos” (*Ibid.*: 396-397).

La ampliación de esta aproximación también aplica a la participación de las OSC en los procesos de integración regional y de cooperación. Particularmente, es significativa la contribución que supone la necesidad de superar las lecturas centradas en el carácter económico, al incluir las dimensiones sociales y culturales y el reconocimiento de la importancia de la participación de la SC en los acuerdos de integración.

Un aporte significativo en esta dirección, en el contexto latinoamericano, lo ofrece Franco (1996) con el concepto de integración sostenible como una propuesta que vincula “la integración y las

consecuencias sociales que se derivan de conquistarla”. En la siguiente tabla se presentan sus argumentos sobre la importancia de participación de la SC en los procesos de integración regional.

Tabla 2
Argumentos en favor de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración

Argumento	Características
1. El carácter multidimensional y multigradual de la integración exige la permanente participación de la sociedad civil	Debido al carácter procesual de la integración, no se puede reducir a un punto específico o la negociación puntual, y debe adscribir la asunción de puntos de vista e intereses mediados por la sociedad civil. Su carácter multidimensional proviene de la afección a diversos actores sociales, y la multigradualidad proviene del impacto que se produce en cada actor durante los diversos tiempos.
2. La cooperación solo es efectiva si en ella participa activamente la sociedad civil	Objetivos más allá de la funcionalidad política, con la necesidad de información y aceptación por amplios sectores, requiriendo una interpenetración que solo puede alcanzarse con diálogo permanente donde todos los actores expresen su inquietudes, sugerencias y correctivos.
3. La sociedad civil tiene como razón de ser la participación	Siguiendo la definición de Alexander (1994), se habla de instituciones sociales diferenciadas en donde la sociedad civil expresa intereses y prioridades conformando sus niveles de organización. Con su participación se logra una legitimidad de lo internacional con base en los aportes nacionales y además con los aportes de la sociedad civil transnacional.

Fuente: elaboración propia con base en Franco (1996).

Esta perspectiva suma la participación de la SC para “garantizar la perdurabilidad del proceso, buscar su legitimidad dentro de la población americana” (Franco, 1996: 50). Su importancia se da por ejemplo en su aplicación en la visión de una CI desde la multigradualidad y coincide con propuestas de ciudadanía regional (Serbin, 2006) en cuanto se apela a la oportunidad de construir una regionalización más allá de la revisión de acuerdos comerciales, como efecto de las dinámicas de las organizaciones sociales nacionales y su interacción con los actores tradicionales para el cumplimiento y promoción de los bienes públicos regionales.

3. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en diferentes espacios de integración y cooperación Sur-Sur

Una vez que se han expuesto los alcances e importancia de las OSC en la integración y CI, el siguiente acápite presenta algunos procesos de participación de las OSC latinoamericanas, así como los principales ejes temáticos de sus demandas y aportes para la integración regional y el desarrollo de la CI y la CSS, durante el último quinquenio aproximadamente.

De manera general, debe señalarse que el papel de las OSC en los procesos globales de la CI ha venido fortaleciéndose desde el punto de inflexión que significó el II Foro de Alto Nivel (FAN) de París en 2005. En aquella ocasión, las OSC no participaron oficialmente como agentes promotores del desarrollo en el marco de la CI y el cumplimiento de la agenda global enmarcado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Desde entonces, se inició un proceso dinámico de empoderamiento con el objetivo de posicionar la voz de las OSC en los espacios globales de debate y decisión sobre el rumbo y agenda de la CI.

En esta trayectoria el FAN3 sobre Eficacia de la Ayuda de 2008 marcó un hito, pues su declaración final reconoció la creciente “[...] importancia y las particularidades de la CSS y creemos que podemos aprender de la experiencia de los países en desarrollo” (AAA, 2008: 19). También se alentó su funcionamiento bajo los principios “[...] de no intervención en los asuntos internos y el respeto por la igualdad entre los actores de cooperación, así como por su independencia, su soberanía nacional, su diversidad cultural e identitaria y sus particularidades locales” (*Ibid.*).

Adicionalmente, se incluyó por primera vez en la declaración final la importancia de profundizar la colaboración con las OSC, reconociéndolas “[...] en cuanto actores independientes por derecho propio en el ámbito del desarrollo, cuyas iniciativas complementan las de los gobiernos y el sector privado. Para nosotros también es importante que las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil alcancen su máximo potencial” (AAA, 2008: 20).

Indudablemente, estos resultados favorables para las OSC tuvieron como trasfondo la movilización y articulación de estas

organizaciones en plataformas como el Grupo de Coordinación de BetterAid (creado en 2007), y el Grupo Asesor sobre la Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda que posteriormente dio paso a la constitución del Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC en 2008 (AOED, 2012).

En el marco de las actividades preparatorias al FAN4, que se realizó en Busan (Corea) en 2011, las OSC reunidas en estas dos plataformas realizaron sus propuestas sobre el futuro de la cooperación. Desde BetterAid (2010) las OSC llamaron la atención para que la CSS promueva la promoción de los derechos humanos, la justicia social y la sostenibilidad como principios y metas; sea concebida como estrategia para la independencia económica bajo los principios de solidaridad, beneficio mutuo e igualdad; se adhiera al cumplimiento de altos estándares de transparencia y rendición de cuentas; fortalezca la apropiación democrática local; e involucre el objetivo de la cancelación de la deuda. Finalmente, llamaron a asegurar una participación significativa de las OSC en los FAN, sosteniendo que deben involucrarse cada vez más en actividades de monitoreo de la CSS, y en general tener una mayor participación en el proceso global de reforma del sistema de cooperación.

Por su parte, el capítulo latinoamericano de estas plataformas manifestó sus demandas en un informe presentado por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP, 2010). Partiendo del reconocimiento de un orden global en crisis y transformaciones profundas, se señala que las OSC deben convertirse en actoras de nuevas concepciones de desarrollo en Latinoamérica, integrando propuestas de ascendencia regional como el *Sumak Kawsay* (Buen Vivir en Ecuador) y un horizonte de relaciones equitativas e igualitarias entre los géneros. Respecto al rol de las OSC, se expresó la necesidad de re-politizar y reconstruir una agenda común, aunque conservando la característica de autonomía e independencia no partidista. A su vez, se enfatizó como una de las preocupaciones en la región la creciente dificultad de diálogo con los gobiernos, a los cuales se insta a construir políticas públicas de promoción y fortalecimiento de OSC. Finalmente, las OSC latinoamericanas observaron el imperativo para seguir avanzando en los procesos de transparencia y rendición de cuentas de las OSC, y tuvieron

una postura crítica frente a la retirada creciente de la CI de la región con el argumento de que los países de América Latina y Caribe han ingresado al rango de “renta media”, olvidando que la región sigue siendo la más desigual del mundo, con problemas estructurales que exigen corresponsabilidad (ALOP, 2010: 7-8).

Más adelante, la posición global de las OSC frente al FAN4 en Busan (2011), sus demandas y recomendaciones para la definición y conducción de la CI, quedaron establecidas en el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC (en adelante el Marco de Siem Reap).² Sobre la base de los Principios de Estambul (Tabla 2), que deberán interpretarse y adaptarse localmente, se incorporó como una recomendación la necesidad de crear entornos favorables para la eficacia del desarrollo de las OSC, definidos como “el contexto político y de políticas creado por los gobiernos, los donantes oficiales y otros actores del desarrollo que afectan al modo en que las OSC pueden realizar su trabajo”. De manera particular frente a las demandas de OSC latinoamericanas, se llama la atención a abrir el desarrollo hacia conceptos de las poblaciones ancestrales como el “Buen Vivir”.

Tabla 3

Principios de Estambul sobre la eficacia del desarrollo de las OSC

1. Respetar y promover los derechos humanos y la justicia social. Las OSC son eficaces como actores del desarrollo cuando [...] desarrollan e implementan estrategias, actividades y prácticas que promueven los derechos humanos colectivos e individuales, incluyendo el derecho al desarrollo, con dignidad, trabajo decente, justicia social y equidad para todas las personas.

2. Incorporar la equidad y la igualdad de género a la vez de promover los derechos de las mujeres y niñas. Las OSC son eficaces como actores del desarrollo cuando [...] promueven una cooperación para un desarrollo que ponga en práctica la equidad de género, reflejando las necesidades y experiencias de las mujeres, a la vez que apoyan sus esfuerzos para la realización plena de sus derechos individuales y colectivos, de manera tal que les permita participar como actores plenamente empoderados en el proceso de desarrollo.

2 Los Principios de Estambul constituyen el resultado de la Primera Asamblea Mundial del Foro para la Eficacia del Desarrollo de las OSC, que tuvo lugar en esta ciudad en septiembre de 2010. El Marco fue establecido en la Segunda Asamblea Mundial del Foro (realizada en Siem Reap, Camboya, en junio de 2011) previa al FAN4 de Busan e incorpora a cabalidad los Principios de Estambul. *Reality of Aid* también presentó observaciones en direcciones similares en su balance preparatorio a Busan desde las OSC (Reality of Aid, 2011).

3. Centrarse en el empoderamiento, la apropiación democrática y la participación de todas las personas. Las OSC son eficaces como actores del desarrollo cuando [...] apoyan el empoderamiento y la participación inclusiva de la población para ampliar su apropiación democrática de las políticas e iniciativas de desarrollo que afectan sus vidas, con énfasis en los pobres y marginados.

4. Promover la sostenibilidad ambiental. Las OSC son eficaces como actores del desarrollo cuando [...] desarrollan e implementan prioridades y enfoques que promueven la sostenibilidad ambiental para las generaciones presentes y futuras, incluyendo respuestas urgentes a las crisis climáticas, con especial atención sobre las condiciones socioeconómicas, culturales y de los pueblos indígenas para la integridad ecológica y la justicia.

5. Practicar la transparencia y la rendición de cuentas. Las OSC son eficaces como actores del desarrollo cuando [...] demuestran un compromiso institucional sostenido con la transparencia, la rendición de cuentas a múltiples actores, y la integridad en su funcionamiento interno.

6. Establecer alianzas equitativas y solidarias. Las OSC son eficaces como actores del desarrollo cuando [...] se comprometen a establecer relaciones transparentes con la sociedad civil y otros actores del desarrollo, de manera libre y como iguales, basadas en metas y valores de desarrollo compartidos, respeto mutuo, confianza, autonomía organizacional, acompañamiento de largo plazo, solidaridad y ciudadanía global.

7. Crear y compartir conocimientos y comprometerse con el mutuo aprendizaje. Las OSC son eficaces como actores del desarrollo cuando [...] mejoran la forma en que aprenden de sus experiencias y de las de otras OSC y actores del desarrollo, integrando evidencias de las prácticas y de los resultados en el desarrollo, incluyendo el conocimiento y la sabiduría de comunidades locales e indígenas, fortaleciendo la innovación y la visión del futuro que quieren construir.

8. Comprometerse con el logro de cambios positivos y sostenibles. Las OSC son eficaces como actores del desarrollo cuando [...] colaboran con sus acciones en la consecución de resultados e impactos sostenibles para un cambio duradero en las condiciones de vida de las personas, con especial énfasis en las poblaciones pobres y marginadas, asegurando un legado perdurable para las generaciones presentes y futuras.

Fuente: elaboración propia.

Con la movilización y el trabajo acumulado, en Busan las OSC tuvieron asiento y voz propia junto a los otros actores del desarrollo. Los resultados del FAN4 en Busan muestran la incorporación de varias demandas de las OSC. La formación de una nueva Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (Agced), reconoce la necesidad de actuación simultánea en las diferentes áreas y de pasar de la eficacia de la ayuda hacia la cooperación eficaz para el desarrollo como nuevo horizonte de acción. Enfatiza también la importancia de la CSS y triangular, de sus actores que son en general países de renta

media, y la necesidad de aprender de sus experiencias. Recoge el principio de apropiación democrática, la necesidad de avanzar en la evaluación por resultados, y la importancia de profundizar la transparencia y rendición de cuentas por parte de la multiplicidad de actores del sistema de cooperación.

Sobre el rol de las OSC, señaló que “cumplen una función vital posibilitando que la población reclame sus derechos, promoviendo el enfoque de derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo y fiscalizando su puesta en práctica. También proporcionan servicios en ámbitos complementarios a los estatales” (Agced, 2011: 22). La comunidad internacional asumió compromisos para que las OSC puedan ejercer sus funciones como actores independientes del desarrollo, creando entornos favorables consecuentes con los derechos internacionalmente acordados y que potencien al máximo su contribución al desarrollo sobre la base de los Principios de Estambul.

Después de Busan, y luego de un proceso de consultas nacionales y regionales, los esfuerzos de BetterAid y el Foro confluyeron en una nueva plataforma de acción denominada Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo (AOED). La Declaración de Nairobi marcó el nacimiento de la AOED, y tan solo un año después del FAN4 señala que, a pesar de los avances para posicionar las demandas y reconocimiento de las OSC, las declaraciones sobre el desarrollo siguen siendo retóricas y no se han establecido acuerdos concretos para garantizar los derechos de la mayor parte de la población mundial. Como hoja de ruta, se propuso el trabajo conjunto de las OSC en los ejes de los derechos humanos, los derechos de las mujeres y la igualdad de género, el trabajo decente, el desarrollo sostenible y la apropiación democrática, como el núcleo de las conclusiones de cualquier nuevo mecanismo de alto nivel (AOED, 2012: 3).

Observaciones similares realizó la AOED en la Primera Reunión de Alto Nivel (RAN) de la AOED, que tuvo lugar en Ciudad de México (2014). Para la AOED, el debate en la Reunión de Alto Nivel sobre la CI dejó un balance deficitario. Partiendo de que los resultados del Informe de Monitoreo Global señalan que, entre Busan y México, el mejor resultado es que no se ha retrocedido. Se avizora que: i) el

espacio para las OSC se está reduciendo, en la medida en que no hubo compromisos sólidos sobre el Enfoque de Desarrollo basado en Derechos Humanos (EBDH), la igualdad de género y marcos propicios para la acción de las OSC; ii) hubo una “desequilibrada presencia del sector privado”, sin reparar en las débiles normas de transparencia y rendición de cuentas, y las relaciones que deben tener con el principio de apropiación democrática; iii) no se avanzó en una hoja de ruta para el proceso post-2015 en función de capacidades y responsabilidades comunes pero diferenciadas, en la búsqueda de un desarrollo justo y sostenible; iv) no fueron definidos estándares claros para la rendición de cuentas, transparencia y evaluación de resultados de desarrollo de la CSS, hecho que establece una especie de doble estándar de evaluación (AOED, 2014).

Después del encuentro en México, se evidencia que las OSC demandan mayor inclusión de sus reivindicaciones fundamentales y pasos concretos para trazar hojas de ruta hacia el post-2015 y la verificación de los compromisos adquiridos por los diferentes actores de la CI.

Para finalizar, vale la pena reseñar la experiencia de la participación de las OSC latinoamericanas en el escenario de la campaña global “Más allá de 2015” (*Beyond 2015*), así como la sistematización de la construcción de demandas de OSC regionales sobre una nueva perspectiva del desarrollo para el post-2015 adelantada por la Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de ONG en América Latina y el Caribe (Accion, 2013).

Entre sus principales reflexiones se destaca: la necesidad de abordar las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad por medio de cambios en el modelo de desarrollo actual centrado en el crecimiento económico; la incorporación del enfoque basado en derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como elemento indispensable de la agenda; la consulta y participación de los pueblos indígenas y las poblaciones más desfavorecidas en las decisiones que les afectan; la justicia social y la sostenibilidad ambiental; la equidad y la inclusión social; la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres; la necesidad de profundizar la transparencia y rendición de cuentas por parte de los Estados y donantes, así como de reforzar las capacidades de

fiscalización de las OSC, en el marco del fortalecimiento de la democracia; la importancia creciente en la región de integrar las cosmovisiones de los pueblos indígenas sobre el desarrollo; y la necesidad de contar con una adecuada evaluación de resultados e impactos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para la formulación de un nuevo marco para el desarrollo post-2015 (Accion, 2013).

4. Aportes de las OSC sobre los procesos de integración latinoamericanos

En cuanto a la participación de las OSC en los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe, se debe señalar que han existido diferentes espacios en el marco de los renovados vientos integracionistas. Como señala Cáceres (2014) en su análisis sobre el rol de las ONG en América Latina y Caribe, la participación de las OSC en los procesos de integración regional es parte de los retos de la nueva agenda que deben afrontar con miras a posicionar los grandes debates sobre el desarrollo.

El proceso de integración de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) ha sido uno de los más destacados y dinámicos en la región. Aunque sus resultados son discutidos, es un escenario que ha dinamizado las relaciones, y no menos los debates (y disputas) políticos. Dentro de Unasur, uno de los espacios que se ha instituido recientemente es el Foro de Participación Ciudadana, regulado mediante la Decisión N.º 7/2012 (Lima, noviembre 30 de 2012) y la Decisión N.º 2/2013 (Paramaribo, agosto 30 de 2013) del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

La primera y hasta ahora única reunión presencial del Foro se llevó a cabo entre el 13 y 15 de agosto de 2014 en Cochabamba, Bolivia. Según el documento “Propuesta Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de Unasur”, el Foro tiene cuatro objetivos: i) contribuir a la mayor participación de los actores sociales en el proceso de integración; ii) emitir recomendaciones, por iniciativa propia o por consulta, sobre los diferentes temas que abordan los órganos; iii) seguir y evaluar las políticas relacionadas; iv) realizar investigaciones, seminarios o eventos similares sobre asuntos de relevancia. Las OSC han diseñado su vinculación al Foro de Participación

por medio de “secciones nacionales de participación”, con autonomía organizativa en el marco de la legislación de cada Estado.

Entre los resultados obtenidos, las OSC participantes señalaron como horizonte la profundización de la democracia participativa; la construcción de una arquitectura financiera regional (Banco del Sur); la construcción de un modelo de integración económica alternativo; la promoción, garantía y defensa de los derechos humanos; la defensa y respeto de la soberanía sobre los recursos naturales; el respeto a la madre tierra como condición del desarrollo sustentable; el diálogo permanente entre gobiernos y SC, garantizando el derecho a la información y comunicación, la libertad de expresión y asociación; la incidencia real de las OSC en las decisiones sobre políticas públicas de interés común en la región; el fomento y consolidación de la solidaridad y cooperación entre los pueblos; y la representación efectiva en los distintos órganos de Unasur.

La agenda de acción esbozada en este foro incluyó la propuesta de constitución de diversas comisiones temáticas: pueblos indígenas originarios y campesinos; afrodescendientes; migrantes; trabajo; niños, niñas y jóvenes; discapacidad; derechos humanos y derecho internacional humanitario; mujeres; desarrollo sostenible; diversidades sexuales e identidades de género; economía social; comunicación social. Aunque se prevé que la Secretaría General de Unasur promueva su desarrollo cada año y que garantice su realización y financiamiento continuo, aún hace falta afinar una agenda más concreta que fortalezca y dé más impacto a esta iniciativa.

Pasando a otro espacio, las OSC también se pronunciaron sobre la integración regional (Redes regionales de América Latina y el Caribe, 2014) con ocasión de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), realizada en La Habana (28 y 29 de enero de 2014). En esa ocasión las OSC señalaron que la CELAC es motivo de esperanza porque representa el logro de un anhelo histórico de integración; también es motivo de compromiso en la medida en que conciben que la participación de la SC es la garantía de que los procesos de integración no cedan a los intereses foráneos.

Ese compromiso también se expresa en la búsqueda de una integración “que garantice los derechos humanos de nuestros pueblos, defienda irrestrictamente la democracia como modelo de gobierno, promueva la igualdad de género y la no discriminación en todas sus formas, respete y se enriquezca de nuestras diversidades culturales y ancestrales, proteja nuestros bienes naturales y nos posicione en el mundo como una región integrada que se propone para los pueblos el *Sumak Kawsay* o *Sumak Qamaña* (Vivir Bien) (Redes regionales de América Latina y el Caribe, 2014). Finalmente, las OSC llamaron a que la Celac implemente mecanismos de participación social que permitan a la ciudadanía acompañar el proceso, poniendo a su disposición sus experiencias.

Esta aspiración de las OSC recibió un respaldo formal (y parcial) en la “Declaración de La Habana”, donde se reconoció el importante papel que juegan en los procesos de integración los diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil. Incluso se reconoció la importancia de estos actores en la superación del hambre, la pobreza y la exclusión, incluyendo la incorporación de la cooperación internacional, la CSS y triangular, en el marco de la construcción de una nueva agenda de desarrollo centrada en las personas “que promueva el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social participativo y la protección del medio ambiente” (Celac, 2014: 18; 22; 27-30).³

Ahora bien, es importante analizar estos espacios a la luz de lo señalado acerca de la sociedad civil global y transnacional. Desde esta perspectiva, en el espacio global de la CI y en los debates desde las OSC vale la pena señalar como hito la conformación del Grupo de Seguimiento de la Eficacia, vinculado al Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), que se constituyó a partir de la Declaración de París en 2005 y que incorporó a otros actores en la negociación de manera consultiva: las OSC y los gobiernos subnacionales.⁴

3 Para ampliar la información acerca de estos espacios de OSC ver: Balbis, 2013 y Ayllón, 2014.

4 Se usa el concepto “gobiernos subnacionales” para hacer referencia en general a los “gobiernos no centrales” o diferentes de los gobiernos nacionales o federales de un país.

En este sentido, se puede observar una revisión de las posiciones clásicas previas, donde la acción predominante para la CI era la estatal. El surgimiento del Foro Abierto de la eficacia del desarrollo de OSC, la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCLG, por sus siglas en inglés) y la posterior Alianza Global de OSC, entre otros, se enmarcan dentro del transnacionalismo, que los plantea como actores emergentes en el sistema internacional y que además observa que “al menos uno de los actores no es un agente estatal o no actúa en nombre de un gobierno nacional y organismo intergubernamental” (Risse, 1999: 374).

Además la dinámica de estos espacios manifiesta que la relación entre Estado y sociedad en el sistema internacional de cooperación no solo consiste en establecer quién se impone en las relaciones internacionales, determinando ganadores y perdedores a la manera de consecución de aliados. Más bien interesa la interrelación entre Estados y actores transnacionales, las dinámicas de encuentros y desencuentros, sus contenidos y significados, por ejemplo en las propuestas de CSS, cooperación descentralizada y el creciente papel de las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI) en la transferencia y ejecución de recursos.

Espacios como la AOED encajan en lo que Risse expresaba respecto al propósito de los actores y las coaliciones transnacionales, “en el sentido de que tratan de lograr metas políticas específicas que atañen al ‘Estado Elegido’ para sus actividades” (Risse, 1999: 377). Si bien, aquí no se trata específicamente de un Estado, sino de la estructura central de decisiones para la CI.

Esto es importante específicamente en la evolución que tuvo en el CAD la inserción de nuevas agendas, la necesidad de consultar a las OSC y los gobiernos subnacionales previa a la evaluación oficial de seguimiento de la eficacia, la convocatoria a los FAN y mecanismos oficiales de decisión y la incorporación de variables como el enfoque basado en derechos humanos, la sostenibilidad medioambiental y la igualdad de género que ingresaron desde el consenso de las OSC a los documentos oficiales.

De igual manera, también debe diferenciarse la actoría de estas redes del propósito de las empresas o corporaciones transnacionales,

que también tienen su agenda en la CI mediante la propuesta de las alianzas público privadas y la responsabilidad social corporativa/em-presarial, pero que se orientan fundamentalmente a obtener benefi-cios diferentes, en especial de carácter económico. Al contrario, en el caso de las OSC, se trata de actores cuya motivación es la promoción de principios y conocimientos (Risse, 1999: 377-378).

Además, Risse expresa que el grado de institucionalización au-menta en una coalición transnacional cuando la interacción ocurre con regularidad durante un tiempo determinado. En este sentido, la AOED ha pasado de alianzas transnacionales que operan conforme a reglas implícitas y basadas en tratos informales, como por ejem-plo las “comunidades epistémicas” transnacionales de cabildeo e in-fluencia; para llegar a actuar mediante reglas explícitas y basadas en acuerdos formales, alcanzando una expresión más institucionalizada de las relaciones transnacionales (*Ibid.*: 377-378).

Esto ha logrado una mayor influencia en el sistema internacional de la CI, especialmente con la incidencia en la conformación de la es-tructura de decisiones, la consolidación de redes globales durade-ras, la interacción y reconocimiento del liderazgo de los Estados en la orientación de la CI, y la creación de comunidades epistémicas es-pecializadas (por ejemplo en torno a los principios de eficacia de la ayuda, CSS y el paso y asunción de los principios de eficacia del desarrollo), entre otros aspectos. Como se observa, en el régimen inter-nacional de la CI se han podido generar espacios a las OSC como ac-tores transnacionales para defender intereses, e incidir para que su propuesta, visión y valores (principalmente el de eficacia del desarro-llo) puedan ser debatidos y legitimados por el conjunto de institucio-nes que conforman el régimen.

5. Conclusiones

A partir de los enfoques y experiencias señalados se pueden dejar al-gunos elementos para la discusión a modo de puntos abiertos y de-safíos desde y para las OSC:

1. Es importante señalar que un punto de relación de las OSC frente a la CI lo constituye su comprensión como un proceso

de colaboración entre diversos actores a partir de un trasfondo en que la ayuda tiene una visión y agenda en común de las partes involucradas; más aún, como señalan las OSC, se trata de una inherente disposición y capacidad para trabajar hacia el logro exitoso de esta meta, donde “las partes tienen las mismas posibilidades de alcanzar la misma capacidad para contribuir a la actividad sin que uno domine al otro” (Reality of Aid, 2010: 63)

2. Es interesante analizar que el impacto de la presencia de la SC en los procesos de integración y CI, como “producto de la formación de nuevos espacios públicos de debate, movilización y participación ciudadana, se han inscrito en el conflicto político por el reconocimiento de nuevas identidades políticas, la transformación de la institucionalidad estatal, y la disputa por modos de desarrollo que garanticen mayor igualdad y vigencia plena de los derechos” (Ramírez, 2009: 5).
3. En el contexto actual, el concepto de desarrollo y sus formas de concreción están profundamente cuestionados y las OSC juegan un papel como críticas a modelos desiguales, especialmente aquellos derivados en la concepción neoliberal y, a la vez, forman parte de los forjadores de nuevas formas de entender el desarrollo. Esto supone tensiones con los gobiernos, pero requiere la superación del binarismo en el cual “bajo una óptica “ofensiva” de la sociedad civil —es decir “por encima” del primado de la visión liberal que ve en ella el lugar de refugio/protección de los ciudadanos ante la (perversa) actividad estatal— y “por debajo” del prisma multitudinario que cree ver en el movimiento constante de los colectivos el sustituto de la acción institucional de la política” (Ramírez, 2009: 11).
4. Si la SC no participa activamente, existe el riesgo de que “los procesos no se legitimen amplia y profundamente entre los ciudadanos hasta tal punto que sea imposible su ruptura”, así como que “los intereses de la sociedad en las negociaciones internacionales giren primordialmente en torno a las ideas y a los intereses de determinados individuos” (Franco, 1996: 55). El caso del foro de Unasur es un ejemplo del desarrollo

de mecanismos de diálogo y mayor participación en la formulación de políticas de la integración sudamericana. Pero a la vez se debe advertir el riesgo de que las convocatorias a los capítulos nacionales eviten que con frecuencia en las reuniones multilaterales se presentan individuos no gubernamentales u organizaciones no gubernamentales organizadas por el gobierno (Spiro, 1995), que desnaturalizan completamente el papel de la sociedad civil en los temas internacionales” (Franco, 1996: 58).

5. Una de las propuestas clave desde las OSC es la comprensión de la ayuda como un bien público global (ALOP, 2010; Serbín, 2006), por lo que debe fortalecer las capacidades de los países para cumplir sus obligaciones en derechos humanos y las de las OSC para reclamar y construir sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales. En este sentido, el deber ser tiende a la construcción de capacidades estatales y sociales para implementar y reportar sobre la adhesión a las convenciones y estándares internacionales, mejorar sistemas nacionales de rendición de cuentas, fortalecer grupos de sociedad civil local y mejorar capacidades para construir conciencia, con ejemplos importantes tales como el de Unasur y la propuesta participativa de la Celac.
6. Estas experiencias han enriquecido el debate en torno a las iniciativas globales sobre la eficacia del desarrollo desde 2008, como respuesta a las críticas de la Declaración de París, en las cuales han existido espacios de aprendizaje e intercambio sobre buenas prácticas y herramientas existentes y su contribución a la eficacia del desarrollo (mencionando la participación importante de ALOP y redes como la Mesa de Articulación). Sin embargo, no existe una fuerte organización de la SC en la región, ya que se evidencia una falta de institucionalización y tampoco hay un fuerte peso de una red de grupos no gubernamentales en el hemisferio (Franco, 1996: 55).
7. Para las OSC, la CSS es más amplia que la ayuda externa y aparece dentro de un contexto emergente en el cual la asociatividad, en relación con los efectos de la expansión económica

neoliberal y los retos de las actuales crisis, han llevado a que los países del Sur construyan consensos en busca de mejores acuerdos y condiciones para su desarrollo. Su importancia, aunque no deja ser cuantitativa, es ante todo cualitativa, en cuanto novedosa relación de intercambio, mediante la búsqueda de alternativas a las instituciones financieras internacionales dominadas por los países más desarrollados y enfocadas en concepciones neoliberales del libre comercio. Se espera así de la CSS una ganancia de autonomía y capacidad de maniobra para crear políticas de desarrollo distintas, que apoyen la soberanía de los pueblos de la región y la consecución de esquemas alternativos para el compromiso global, la integración regional que llevaría al fortalecimiento de estructuras como por ejemplo la Unión Africana o la Unasur (Reality of Aid, 2010: 55).

8. La visión de la CSS desde las OSC también busca dar un soporte emergente en la arena internacional y “fomentar el desarrollo auto determinado en el Sur” (*Ibid.*: 56), generar nuevos liderazgos así como el beneficio mutuo basado en la confianza colectiva de los países del Sur, por ejemplo con la diversificación de las fuentes de ingreso y exportación; mayor autonomía para implementar diferentes estrategias de desarrollo que apoyen la soberanía en las regiones y se liberen de la influencia de los consensos ajenos a los propios intereses e integración.
9. Ahora bien, para que la CSS alcance este esquema emergente y alternativo, se presumen y proponen algunos principios que deben irrumpir para alcanzar la solidaridad en la CI. Algunas críticas cuestionan hasta dónde los donantes emergentes del Sur (como el caso de China) están motivados por principios de solidaridad, mutuo beneficio, o se mueven por principios estratégicos y de clientelismo.⁵
10. En definitiva, el reto es asumir la participación de las OSC en la exigencia de reconciliar la demanda histórica objetiva para que la CI sea más significativa para la mayoría de la población, para

5 Recordar que los orígenes históricos de la cooperación Sur-Sur se dan dentro de la lucha común de las antiguas colonias para lograr una genuina independencia y desarrollo (Conferencia de Bandung, 1955; Movimiento de Países No Alineados, 1961 y Grupo de los 77, 1964) en relación al principio de la igualdad y el mutuo beneficio.

que la CSS se base en las personas y en el enfoque de derechos, conlleve el involucramiento de la SC y favorezca su apropiación democrática. Quizá esto se logre con el enriquecimiento que desde el Sur puede darse a la cooperación, como en el caso del concepto africano de *Ubuntu* y el andino del *Sumak Kawsay*: nociones en las cuales se invita a compartir equitativamente entre todos y en la responsabilidad colectiva de la sociedad. Tal y como se presenta, este es un desafío para lograr el beneficio de los pueblos en un marco alternativo de colaboración.

6. Bibliografía

- Agenda de Acción de Accra [AAA] (2008). Declaración Final del III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda realizado en Accra, Ghana. Recuperado de <http://goo.gl/95Ynen>
- Asociación Chilena de ONG [Accion] (2013). *Informe de síntesis de demandas de la sociedad civil de ocho países de América Latina y el Caribe para el post 2015*. Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de ONG en América Latina y el Caribe 2013, junio.
- Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo [Agced] (2011). Declaración Final del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Busan, Corea. Diciembre 1. Recuperado de <http://goo.gl/TZVq6Q>
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo [ALOP] (2010). Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil América Latina y el Caribe. Septiembre. Recuperado de <http://goo.gl/LwUttD>
- Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Eficacia del Desarrollo [AOED] (2014). Comunicado sobre la Primera Reunión de Alto Nivel (RAN) de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). México DF, abril 15 y 16. Recuperado de <http://goo.gl/Mb4ByQ>
- _____ (2012). “Declaración de Nairobi para la Eficacia del Desarrollo”, Documento fundacional de la AOED, Nairobi, Kenia, Diciembre 9. Recuperado de <http://goo.gl/OECSZ7>

- Ayllón, Bruno (2014). Cooperación Sur-Sur, organizaciones de la sociedad civil y desarrollo de capacidades en América Latina ¿antagonismo o convergencia)? *La relación entre gobierno y sociedad civil. Miradas internacionales*. México: Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores de México: 17-72.
- Balbis, Jorge (2013). “Las organizaciones de la Sociedad civil y las asociaciones incluyentes para la cooperación Sur-Sur en América latina”. En *Revista Integración y Comercio*, 2013, vol. 36: 59-73. Recuperado de <http://goo.gl/vux8uy>
- BetterAid (2010). Documento de posicionamiento político sobre la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo. Marzo. Recuperado de <http://goo.gl/rnoYSk>
- Cáceres, Enrique (2014). *El rol de las ONG en América Latina. Los desafíos de un presente cambiante*. Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://goo.gl/YzeQFO>
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [Celac] (2014). Declaración de La Habana. II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La Habana, Cuba, 28 y 29 de Enero de 2014. Recuperado de <http://goo.gl/ksxQFA>
- Echart, Enara (2008). *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC).
- Franco, Andrés (1996). Cuando la sociedad civil importa: hacia un modelo de integración sostenible. *Papel Político*. Bogotá: 49-67.
- Gramsci, Antonio (1972). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Habermas, Jürgen (2011). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, España: Editorial Gustavo Gili. 11.^a reimpresión.
- Kaldor, Mary (2003). *Global Civil Society. An Answer to War*. Cambridge: PolityPress.

- Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2011). Recuperado de <http://goo.gl/YjHsV0>
- Pereyra, Carlos (1988). "Gramsci: Estado y sociedad civil". *Cuadernos políticos*, núm. 54/55, México DF: editorial Era, mayo-diciembre de 1988: 52-60.
- Ramírez, Franklin (2009). *Entre el poder y la crítica: Movimientos sociales, sociedad civil y democracia en el Ecuador*. Buenos Aires: Clacso.
- Reality of Aid. (2011). "Logrando progresos en Busan para el desarrollo de la efectividad: un resumen de las pruebas de las OSC". En *Reality of Aid. Apropiación democrática y eficiencia del desarrollo. Perspectivas de la sociedad civil sobre los progresos realizados desde París*. Filipinas: IBON Books: 57-82.
- _____ (2010). *Cooperación Sur-Sur: ¿Un desafío al Sistema de la Ayuda?* Medellín: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, ALOP.
- Redes Regionales de América Latina y el Caribe (2014). Carta dirigida a la Celac y a los Estados Miembros por parte de diversas Plataformas, Redes Regionales y Organizaciones y Movimientos Sociales de América Latina y el Caribe, el 24 de enero de 2014. Recuperado de <http://goo.gl/6BPidA>
- Risse, Thomas (1999). *Transnational Actors and World Politics* SAGE Publications. 28 Feb. 2011. Recuperado de <http://goo.gl/1gTjE4>
- Sauca, José M. y María Wences (2007). *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid: Editorial Trotta.
- Serbin, Andrés (2006). "América Latina y el Caribe. El difícil tránsito hacia una ciudadanía regional". *Revista Tercer Mundo Económico*, N.º 164, marzo/abril. Recuperado de <http://goo.gl/KXPjRb>
- Spiro, P. J. (1995). "New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decision Making Institutions". En *Washington Quarterly*, 18 (1): 45-56.
- Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] (2013). Propuesta de Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de Unasur. Recuperado de <http://goo.gl/vsu8yR>

El lugar de las organizaciones no gubernamentales en el entrecruzamiento de las nociones de desarrollo y cooperación internacional¹

Elsa Sousa Kraychete

1. Introducción

REPENSAR LOS RUMBOS del desarrollo, tal como fue idealizado e implementado a partir de la Segunda Guerra Mundial, constituye la preocupación de organizaciones internacionales y gobiernos nacionales desde el final de los años sesenta. La internacionalización alcanzada por la economía con la expansión de las empresas multinacionales, por un lado, como también la conciencia en la sociedad de los países subdesarrollados de que los frutos del desarrollo no alcanzarían a todos, por otro lado, ponen en evidencia que las medidas hasta entonces tomadas para enfrentar la crisis no surtían efecto, en una demostración de que los mecanismos de regulación ya no atendían a la nueva situación, pasando a demandar nuevas estrategias. Según Oliveira,

[...] el período crítico demanda esfuerzos que superan los límites del antiguo modo de regulación, haciendo brotar en su transcurso sucesivos intentos de innovación institucional (Oliveira, 1999: 136).

En sus trazos estructurales más relevantes, la coyuntura en la época estaba marcada por: 1) la crisis económica que ya alcanzaba a los países centrales del capitalismo, después de dos décadas de crecimiento continuado, que amenazaba el sistema de regulación internacional montado a partir de la conferencia de Bretton Woods (1944);

1 Capítulo traducido por Bruno Ayllón.

2) la expansión de las inversiones vía empresas multinacionales en dirección a algunos países en desarrollo, apuntando a la interdependencia económica entre países, hablándose ya de una economía global; 3) el surgimiento, en veinte años, de sesenta nuevos países como resultado de la desarticulación del sistema colonial, demandando atención especial en un contexto internacional marcado por la Guerra Fría.

A distancia de cinco décadas, no existen dudas sobre la existencia de un verdadero paradigma de participación en la cooperación internacional para el desarrollo. En este texto se plantea la hipótesis de que dicho paradigma está íntimamente relacionado con las transformaciones del orden mundial, detectables en modificaciones de los arreglos materiales del poder, así como en los cambios en las ideas dominantes sobre las relaciones entre Estados, mercados y sociedad civil, y teniendo particular relevancia los momentos de transición y cambio hegemónico.

Este capítulo está organizado en tres secciones, además de esta introducción y de las consideraciones finales. En la primera se examinan los cambios en la agenda orientada a la promoción del desarrollo, desde el final de los años sesenta hasta el momento actual. Se señalan las repercusiones de ese movimiento en el sistema de cooperación internacional entre países desarrollados y países en desarrollo. La segunda parte trata de los arreglos institucionales experimentados a lo largo del período, buscando las relaciones entre la noción de desarrollo y el llamado para que las organizaciones de la sociedad civil pasen a integrar el pacto de sustentación de la cooperación internacional para el desarrollo. Se presenta el discurso que contempla la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de las empresas bajo la rúbrica de la responsabilidad social empresarial. La tercera parte aborda la noción de sociedad civil y de visiones neoinstitucionalistas y neocorporativistas que tratan de los arreglos institucionales que atribuyen un rol participativo a las ONG.

2. Cambios en el ideario del desarrollo y redefiniciones en la cooperación internacional

Dos documentos, el *Partners Development* (2004) y el *Study of the capacity of the United Nations Development System*, producidos, respectivamente, por demanda del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), van a presentar cuestiones que pretenden la redefinición de estrategias, proponiendo una nueva sintonía entre las políticas orientadas a la retomada del desarrollo y la cooperación internacional. En 1968, el presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, encomienda a Lester B. Pearson la elaboración de un estudio sobre el desarrollo mundial, que resultó en el *Partners Development*, más conocido como *Informe Pearson*. Más que un estudio sobre el desarrollo económico, el *Informe* también dedica atención a la cooperación internacional.

El *Informe Pearson* se orientó a comprender y proponer medidas para un mundo que, al mismo tiempo en que se tornaba más interdependiente en las relaciones económicas, presentaba incertidumbres en cuanto a su cohesión política, fuese por el aumento de la pobreza en los países subdesarrollados, fuese por el final del régimen colonial que veía a muchos países recientemente independizados abrazar las propuestas tercermundistas o articularse con el bloque soviético. En las palabras del propio Pearson cuando se realizó la entrega oficial del *Informe*, “la división, la disparidad, la brecha entre ambos mundos está profundizándose y adquiriendo caracteres críticos. Todo esto ha llevado a muchos a sacar negras conclusiones y prever consecuencias terribles” (Pearson, 1970: 6). Y añade: “La tónica de nuestros tiempos es de duda y discordia” (*Ibid.*: 8).

El documento recomienda medidas dirigidas a la modernización de la agricultura, la continuidad de la industrialización en los países en desarrollo y la apertura a las inversiones extranjeras, así como el aumento de sus exportaciones. La orientación general es hacia la consolidación de una economía global de libre mercado, vía expansión de las corporaciones multinacionales y la definición de políticas que eliminasen los obstáculos a la presencia de capitales externos en los mercados periféricos.

En sintonía con esa concepción del desarrollo, las directrices para la cooperación internacional, según la lectura de Cox, quedan orientadas “[...] a la creación de las condiciones propicias para la expansión de la economía global” (*Ibid.*: 323).

Aún en lo referente a la cooperación internacional para el desarrollo, la mención al aumento de la pobreza en los países periféricos viene acompañada de la prioridad a la atención a las *necesidades básicas*, recomendación clave de las organizaciones internacionales para las políticas de disminución de la pobreza en las décadas siguientes. También se recomienda el cumplimiento de la meta del 1 % del Producto Nacional Bruto (PNB) de los países ricos a los programas de cooperación con los países pobres (Cox, 1973: 12) y se propone que, hasta 1975, los países desarrollados deberían, por lo menos, elevar el porcentaje de la ayuda oficial hasta alcanzar el 0,7 % del PNB y que una proporción significativa viniese de fuentes públicas, avanzando al menos del 11 % registrado en la época al 20 %). Incluso siendo escéptico en cuanto al interés de los países en alcanzar tal meta, el *Informe* concluye: “[...] estamos convencidos de que con un nivel inferior de transferencias será imposible llegar a los objetivos de desarrollo internacional que nos hemos fijado” (Pearson, 1970: 13).

Para Cox el *Informe Pearson*, en el propósito de redefinir las políticas de cooperación internacional, está estructurado bajo la idea de que la ayuda al desarrollo “[...] es una obligación moral de los países ricos y como una consecuencia necesaria del reconocimiento de la interdependencia de los pueblos en una ‘comunidad mundial’, y ofrece una visión optimista de los resultados pasados y las perspectivas futuras de la ayuda como un medio de promoción del desarrollo” (Cox, 1973: 312).

Por su parte, el *Informe Jackson* tiene como principal propósito averiguar la efectividad de la asistencia internacional al desarrollo concedida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por medio de sus agencias especializadas. Presenta un diagnóstico poco animador cuando señala la competencia entre proyectos y la mala gerencia de los mismos. Después de defender que la cooperación internacional estuviese subordinada a los “imperativos nacionales”, como “agregados de las metas nacionales”, lo que podría sugerir una orientación

diferente de la apuntada por Pearson, pasa, en seguida, a destacar la *eficiencia* del Banco Mundial en comparación con la verificada en el PNUD. Puesto que el principal objetivo del *Informe Jackson* es la mejora de la eficiencia de la administración de la ayuda internacional, sugiere la reorganización del PNUD y la aproximación de este al Banco Mundial. Recomienda además el fortalecimiento de la burocracia encargada de la administración de esa ayuda (Cox, 1973: 323-324).

Ambos *Informes* pautan puntos centrales de las redefiniciones políticas sobre los rumbos del desarrollo a partir del inicio de la década de los noventa. La agenda social centrada en la reducción de la pobreza y las orientaciones sobre la *eficiencia* y la *eficacia* de la ayuda internacional, que pasan a dirigir la cooperación en la última década del siglo xx, ya estaban mencionadas en aquella época.

Será en la primera mitad de la década de los años noventa cuando las organizaciones internacionales pasan a defender reorientaciones en el ideario que conduce a las políticas de desarrollo con un nuevo abordaje de la cuestión social. En esa dirección, los informes anuales del Banco Mundial relativos a los años 1990 y 1991, así como el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, de 1991, anuncian las nuevas directrices en lo referente a las temáticas que dan título a tales documentos. Se indican cuatro acciones que norlean un nuevo camino para el desarrollo: invertir en el ser humano, patrocinar un ambiente favorable al emprendedurismo, integrar las economías a la dinámica internacional y garantizar la estabilidad macroeconómica.

La pobreza, tomada como obstáculo al desarrollo, será abordada a partir de la noción de *desarrollo humano sostenible* (PNUD, 1991). Esta noción no tiene por base la explicitación de las desigualdades (de renta y propiedad), sino de *igualdad de oportunidades*, que proporcionaría el acceso de los individuos a los bienes y servicios básicos compensatorios de las deficiencias individuales. La *capacidad de los individuos* completa la noción de desarrollo sostenible, ya que las oportunidades ecuanímes al capacitar a los individuos permiten que estos adquieran mejores condiciones de ubicación en el mercado competitivo.

A partir de esas nociones, se explicita una agenda social en la cual la cuestión del trabajo va siendo, progresivamente, excluida. La

articulación de la agenda social pasa a orientarse por la noción de pobreza, expresada como una “nueva pobreza”, a ser enfrentada por medio de la elección de grupos objetivo con políticas focalizadas que se destinen a la atención de las *necesidades básicas*.

Todavía forma parte de esa noción de desarrollo la reconfiguración territorial dirigida a la definición e implantación de políticas para enfrentar la cuestión social: fuerte intervención de las organizaciones internacionales en el campo social, antes tenuta como de responsabilidad de los entes nacionales, sea a partir de la definición de las cuestiones prioritarias, sea por medio de la concesión de recursos financieros específicos para la aplicación en proyectos sociales, sea la ascensión de la dimensión local como espacio privilegiado para la ejecución de la política social (Clemente, 2010; Merklen, 2010).

La pobreza articulada con el énfasis territorial va a orientar la intervención en lo social a partir de la noción de *proximidad* y la intervención basada en *microproyectos*. Emergen las acciones focalizadas sobre poblaciones y territorios delimitados. Son ejemplos las políticas de transferencias de rentas, dirigidas a los más pobres y de microfinanzas, para la parcela de los pobres ya insertados en el mercado. A esas nociones son añadidas las ideas de *capital social* y *empowerment*, entendidas como formas de elevar la *participación* de los pobres en la implementación de las políticas sociales. La Declaración del Milenio, proclamada en 2000, orienta la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que procura tornar más precisas las orientaciones que venían siendo incorporadas a lo largo de la década pasada.

A medida que la agenda del desarrollo fue siendo redefinida, también la forma de cooperar pasa a ser reevaluada. Ya en 1996, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), publica el informe *Shaping the 21st Century; the role of development cooperation*, en el cual las proposiciones de búsqueda de la *eficiencia* y de la *eficacia* son señaladas como el camino para recuperar el prestigio de la cooperación internacional para el desarrollo. Pero será en los años 2000 cuando las organizaciones de la cooperación internacional imprimirán la marca de la eficiencia y de la eficacia en sus acciones. La *Conferencia Internacional sobre el Financiamiento del Desarrollo*, organizada por las Naciones Unidas

y realizada en Monterrey/México, en 2005, inaugura la temporada de una serie de eventos dirigidos al debate sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El Consenso de Monterrey, tenido como un marco en la reforma del sistema de cooperación internacional, orienta la AOD hacia el cumplimiento de las metas de Desarrollo del Milenio, explicitadas en la busca de nuevas estrategias de reducción de la pobreza; renovación de las fuentes de financiamiento; nuevas asociaciones; y armonización de procedimientos, entre las más importantes proposiciones (Naciones Unidas, 2002: 4).

Los Foros de Alto Nivel, de los cuales resultaron la *Declaración de Roma sobre la armonización* (2003), *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda* (2005), *Agenda de Acción de Accra* (2008) y *Declaración de Busan* (2011), definen los compromisos que serían pactados y que, en líneas generales, pueden ser sintetizados como: *armonización de las políticas* tanto en el ámbito internacional como nacional y búsqueda de la *eficiencia y eficacia* en la gestión de los proyectos y comprobación de los resultados. Tales directrices implicaron en un mayor poder de las organizaciones internacionales sobre los socios nacionales, así como la aplicación de metodologías de gestión de proyectos tomadas en préstamo de las corporaciones privadas.

Esos cambios trajeron implicaciones en la forma de concebir y realizar la cooperación internacional para el desarrollo que fueron explicitadas a partir de las redefiniciones del papel que sería desempeñado por el Estado, el mercado y la sociedad civil.

3. La constitución de arreglos institucionales sintonizados en el ideario del desarrollo y en la cooperación internacional para el desarrollo con vistas a la participación de la sociedad civil

La conducción política a partir de tales directrices implica repensar el pacto político constituido en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, que articulaba a las empresas y sindicatos de trabajadores bajo la coordinación del Estado. En la retórica actual, cabría a las organizaciones internacionales proponer interacciones sociales con vistas al establecimiento de consensos capaces de sostener la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo (Banco Mundial, 1996). Desde esa perspectiva, el desempeño del mercado y del Estado es

reevaluado. El Banco Mundial pasa a divulgar un discurso en el que se aparta de una visión minimalista del Estado. El discurso del Banco afirma que es necesario reajustar la función del Estado a su capacidad. El Estado pasa a la condición de “esencial para la implementación de los fundamentos institucionales apropiados a los mercados” (Banco Mundial, 1996: 4).

Los cambios verificados en el discurso del Banco Mundial procuran responder a la constatación de que el modelo de regulación, base institucional del desarrollo que tuvo vigor entre el periodo inmediato al final de la Segunda Guerra Mundial hasta el final de los años setenta, ya no atendía a las demandas actuales y, las evidencias de que la regulación por la vía exclusiva del mercado, preconizada a partir de los años ochenta, fue incapaz de encontrar salidas para la crisis. Estas inflexiones significan cambios en el eje que define el lugar del Estado y del mercado en la coordinación de la actividad económica, como fue establecido en el pacto que coordinó el periodo definido por el desarrollismo. Pero, va más lejos, al explicitar la importancia de evitar los conflictos en momentos de crisis e indicar el camino de la participación de la sociedad civil, en la configuración de un pacto institucional capaz de generar consenso en cuanto a la nueva proposición de políticas dirigidas hacia el desarrollo, según Joseph Stiglitz (1998). Con base en la movilización de nociones como *capital social*, *buena gobernanza*, se va diseñando un discurso en el cual es cada vez más presente el llamado a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En ese contexto, es que la presencia de las empresas pasa a ser puesta en valor, bajo la rúbrica de la responsabilidad social, y de las ONG en nuevas formas de interacción, en el ámbito de las políticas sociales.

3.1. El discurso de las organizaciones internacionales en vista a la participación de las ONG en arreglos institucionales

La relación de las ONG con organizaciones intergubernamentales internacionales no es un hecho nuevo. Hace parte, si bien de forma poco expresiva si se compara con su visibilidad actual, de los arreglos institucionales que emergen del período posterior al final de la Segunda Guerra Mundial. En un mundo en disputa por los movimientos de

la Guerra Fría y el desmontaje del sistema colonial, fueron creadas muchas ONG con actuación internacional. En la Carta Constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su artículo 71, está previsto que el Consejo Económico y Social (Ecosoc) podría, por medio de un Comité Consultivo, establecer relación con ONG, a partir de temas de sus competencias. Pero será a partir de los años setenta, ya en el contexto de crisis del sistema regulatorio, cuando las ONG pasen a ser incorporadas por las organizaciones internacionales intergubernamentales en foros internacionales a partir de las propuestas de buena gobernanza.

La Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente, en 1972, en la cual participaron 250 ONG, es un hito de las nuevas formas de interacción entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. La consolidación de la conducción de la agenda social por medio de políticas focalizadas impulsa la cooperación entre ONG y agencias como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (Unesco) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre otras (Rabotnikof, Riggiozzi e Tussie: 2000). Pero será a partir de los años noventa, con las conferencias organizadas por la ONU en temas que componen la nueva agenda del desarrollo, cuando la participación de las ONG gane mayor visibilidad.

Los *Foros Paralelos*, realizados en el transcurso de las conferencias oficiales, son también momentos del establecimiento de consensos, implicando a la sociedad civil. Esos son espacios privilegiados para la inserción de las ONG en el escenario internacional globalizado y, en cierta medida, inaugurando la “diplomacia no gubernamental”, que también involucra a las empresas a partir de la rúbrica de la *Responsabilidad Social Empresarial*. En tales conferencias van siendo delineados los temas transversales a un nuevo ideario del desarrollo: el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, el desarrollo con perspectiva de género y la lucha contra el racismo y la xenofobia, entre los temas más destacados.

3.2. La responsabilidad social de las empresas como parte de arreglos institucionales

La participación de la empresa, bajo la idea de la responsabilidad social, también forma parte de la noción de gobernanza de las organizaciones intergubernamentales internacionales. La ONU, en 1999, en el Foro Económico Mundial, en Davos, constituye el *Pacto Global*. Se trata de un mecanismo global que busca el compromiso de las empresas de manera que contribuyan al cumplimiento de la agenda de desarrollo. Las empresas signatarias del *Pacto* se comprometen, voluntariamente, a adoptar e implementar un conjunto de diez principios en sus prácticas corporativas individuales y a apoyar iniciativas de políticas públicas complementarias: respetar los derechos humanos; respetar los derechos del trabajo; abolir el trabajo forzado o compulsorio; erradicar el trabajo infantil; eliminar la discriminación en el ambiente de trabajo; respetar los principios de protección ambiental; combatir la corrupción.

Los primeros estudios sobre la responsabilidad social de la empresa surgen a partir de la década de los setenta, como parte de un conjunto de preocupaciones con los límites del crecimiento, con los cambios sociales resultantes de la fuerte reestructuración productiva y de la introducción e incorporación de la tecnología de la información en los procesos productivos. Según Borzeix (1986), la rehabilitación de la empresa en el sistema social se asocia al conjunto de alteraciones de la propia sociedad en el momento en que emergen nuevas estructuras productivas y redefiniciones en el papel del Estado en la sociedad. En el primer movimiento, aparece restringida al sector productivo y busca el diálogo entre empleadores y empleados, con el objetivo de alcanzar mayor eficacia y creatividad en el trabajo. A partir de los años ochenta, al discurso sobre la responsabilidad corporativa se añade el entendimiento de los negocios asociados a la responsabilidad social de las empresas. Bajo una retórica moral basada en la ética se pretendía dejar atrás el discurso de la filantropía, a partir de un compromiso individual del empresario, para asumir la estrategia de participación de las corporaciones en la política, como una misión institucional (Carrol e Buchholtz, 2000; Baron, 2001).

En la búsqueda de parámetros internacionalmente reconocidos, las propias corporaciones, en asociación con organizaciones de consultoría, van a promover, entre otras, las siguientes iniciativas orientadas a la regulación de la responsabilidad social de la empresa:

Social Accountability 8000: lanzada en 1997 por la ONG norteamericana *Social Accountability International (SAI)*. Se trata de un patrón voluntario de monitoreo y certificación para evaluar la gestión de las condiciones de trabajo en la cadena productiva de las empresas, con el objetivo de atestiguar la inexistencia de ocurrencias antisociales (DIAS, 2006).

Global Reporting Initiative (GRI): iniciativa coordinada por la *Coalition for Environmentally Responsible Economies (Ceres)*. Se presentó, en 1999, como una propuesta de patrón internacional para la elaboración de informes enfocados en la sustentabilidad, abordando las dimensiones económica, social y ambiental de sus actividades. Se trata de un esfuerzo internacional, que implica a empresas y organizaciones de la sociedad civil, dirigido al establecimiento de normas y pautas para orientar la elaboración de informes empresariales de sostenibilidad social y ambiental (Tachizawa y Andrade, 2008).

Accountability 1000 (AA 100): propuesta, en 1996, por el *Accountability Institute of Social and Ethical Accountability* de Londres. Busca orientar a las empresas en la dirección de un patrón de gestión de relaciones de las empresas con sus partes interesadas, incluyendo las relaciones laborales, con el objetivo de complementar las directrices del informe del *Global Reporting Initiative (GRI)* y perfeccionar la producción de informes de responsabilidad socioambiental. Esta certificación de cuño social se enfoca principalmente a la relación de la empresa con sus diversos *stakeholders* (Oliveira, 2008).

Dow Jones Sustainability Index (DJSI World): surgido en los Estados Unidos en 1999, como el primer índice mundial que acompaña el desempeño financiero de acciones de empresas líderes en responsabilidad socioambiental, negociadas en la Bolsa de Valores de Nueva York (Tenório, 2004).

FTSE 4 Good: nace en Londres y constituye otra iniciativa de índice de empresas socialmente responsables de la Bolsa londinense, semejante al *DJSI World*.

Principios de Ecuador para la Inversión Responsable de Instituciones Financieras: iniciativa presentada en Washington, en 2003, por la *International Finance*

Corporation (IFC), el brazo del Banco Mundial orientado al financiamiento privado. Prevé la adhesión voluntaria por la cual los signatarios se comprometen a analizar y gestionar los riesgos socioambientales de sus carteras de proyectos financiables. Para recibir el préstamo, los proyectos deben tener un plan de gestión social y ambiental (Oliveira, 2008).

ISO 26000: iniciada en 2004, bajo la responsabilidad de un comité técnico liderado por representantes brasileños y suecos, esta norma establece un patrón internacional de sistema de gestión y certificación de empresas en torno de la responsabilidad social. Es decir, un conjunto integrado de acciones que una organización debe asumir para mitigar sus impactos en la sociedad y en el medioambiente. Esta norma mundial enfatiza los resultados del desempeño de las empresas en cuanto a su responsabilidad social, aprovechándose de todos los patrones y normas ya establecidas como la SA8000, AA1000, Pacto Global y el GRI.

En el ámbito de la Unión Europea constan en la *Carta de los Derechos Fundamentales* de la Unión Europea (2000) los siguientes objetivos cuando se aborda la temática de la responsabilidad social de la empresa: estimular un comportamiento socialmente responsable, yendo más allá de las prescripciones legales, con implicación en prácticas voluntarias como parte de sus intereses de más largo plazo; considerar que la responsabilidad social está intrínsecamente conectada al concepto de desarrollo sostenible, de modo que las empresas deberían integrar los efectos económicos, sociales y ambientales en sus prácticas de gestión y darse cuenta que la responsabilidad social no es una opción que se añade a las actividades centrales de la empresa, sino que está vinculada a elecciones y desafíos de su gestión interna.

La emergencia del discurso y de las prácticas de conducción de la cuestión social por dirigidas por las ideas neoliberales “repolitiza” la empresa que, inserida en el ambiente de la “nueva ciudadanía”, deja de aparecer como una entidad que tiene entre sus principales objetivos la obtención de lucro.

4. La participación de la sociedad civil en el arreglo institucional para consolidar una nueva regulación social para el desarrollo

La lectura sobre la emergencia de lo *no gubernamental* en las propuestas de enfrentamiento de la crisis y en la concepción de una nueva

estrategia de desarrollo es realizada a partir de perspectivas teóricas diversas.

No es la primera vez que el capitalismo busca nuevos modos de regulación. Al contrario, cada momento del desarrollo forja su propia regulación debiendo dar cuenta de sus desdoblamientos durante su vigencia. La crisis de los años setenta y los consecuentes cambios de la economía pasaron a demandar nuevas formas de regulación. Las críticas al modelo anterior y las terapias anunciadas como camino para la retomada del crecimiento económico promovieron las privatizaciones de las empresas estatales, la desregulación financiera y del mercado de trabajo, además de la apertura comercial exterior en favor de la libre circulación de mercancías.

Se deshizo el patrón de financiamiento público que prometía el bienestar social vía universalización de los servicios de salud y educación, en especial. Tales medidas manifiestan la falta de sintonía, entre el capital y la regulación desarrollista, característica del periodo anterior. Para Oliveira (1999) en momentos como ese, “[...] los instrumentos de regulación disponibles pierden eficacia, en la misma medida en la que no consiguen funcionar más como contrapunto de los efectos cíclicos desfavorables” (Oliveira, 1999: 137). La cuestión pasa a ser: ¿cuáles son los mecanismos de coordinación a partir de los que los agentes toman o ajustan sus decisiones?

Pasado el momento caracterizado por las críticas dirigidas hacia la deconstrucción del antiguo modo de regulación, en el ámbito de las organizaciones internacionales son ensayados los primeros pasos buscando el montaje de parámetros para una nueva regulación. No es extraño que, al ejecutar políticas desarrollistas y al afectar creencias y valores culturales, se produzcan conflictos. Los momentos de transición no siempre son socialmente pacíficos, pues significan cambios de hegemonías, pudiendo involucrar choques entre fuerzas sociales importantes. Es hora, entonces, de firmar nuevos idearios que vengan a deshacer, rehacer y constituir institucionalidades. La movilización de la sociedad civil con vistas a la participación es preconizada de forma que se establezca sintonía con la habilidad de las organizaciones sociales para arbitrar conflictos.

En el nivel teórico, la perplejidad no era menor que la expresada delante de una realidad de incapacidad explícita de las agencias estatales, a partir de la implementación de políticas para domar la crisis. El *impasse*, de esa forma, también se verifica en el plano de la teoría. Para Oliveira (2004), la salida, en la busca de un camino teórico capaz de cimentar cambios estratégicos, pasa por redefiniciones de posiciones en lo referente al papel del Estado en el proceso sociopolítico. Los impulsos en esa dirección huyen de la dicotomía Estado interventor o regulación social por los mercados. La búsqueda de institucionalidades que articulen el Estado, el mercado y la sociedad civil, es estimulada como una alternativa.

En el transcurrir de los años ochenta, el análisis económico que sirvió de base a la interpretación y búsqueda de salidas de la crisis fue predominantemente conducido por la corriente neoclásica, que tiene en el mercado el mecanismo que viabiliza el equilibrio. Las organizaciones, en esa matriz teórica, son tomadas como exógenas y de racionalidad limitada. La complejidad que alcanzó la economía globalizada, en un ambiente marcado por incertidumbres, fue señalando la insuficiencia de esa teoría para indicar caminos que develasen la crisis o que disminuyesen sus efectos sobre los países y grupos sociales.

La reacción a la inercia de la teoría neoclásica ya es patente en el inicio de los años noventa, cuando corrientes institucionalistas proponen tomar en cuenta las instituciones, incluso cuando el objetivo de apartarse de los principios del neoclasicismo sea alcanzado. La introducción de las instituciones en los análisis puede, simplemente, ser un camino para atribuirles el papel de cimentar con más precisión a los mercados que continúan siendo los mejores conductores de la búsqueda de salidas para las crisis. Para North (1981; 1990), por ejemplo, la clave para alcanzar la explicación de las diferentes etapas de desarrollo entre las naciones está en la evolución de las instituciones. Son ellas quienes dan impulso al desarrollo económico. Son las organizaciones eficientes, capaces de establecer arreglos institucionales, que crean incentivos para canalizar el esfuerzo económico de los individuos para actividades que se aproximan a las tasas privadas y sociales de retorno.

El papel que las instituciones desempeñan en la concepción del desarrollo, de acuerdo con North, no se restringe a aumentar la eficiencia en la asignación y en la reducción de los costes de transacción, según la lógica de mercado. Va más allá, es también políticamente orientado en la medida que la formación y evolución de las instituciones obedecen a una lógica de poder. Las instituciones tanto pueden cristalizarse a partir de derechos ya establecidos, como pueden transformarse, dependiendo del ambiente. La incorporación de la política en la teoría de las instituciones significa que lo importante no es apenas tomar la organización en sí, sino también el ambiente institucional en el cual está involucrada, ya que, por un lado, las organizaciones son moldeadas por el ambiente institucional, pero, por otro lado, ellas definen las transformaciones del ambiente (North, 1990).

Bajo la óptica de la economía de las convenciones para Favereau (1989) y Salais (1998) no se trata de añadir simplemente las organizaciones en el análisis económico, sino producir una matriz teórica general de los mecanismos de coordinación, incluyendo lo mercantil, los precios y la regla, en un *continuum* que configure redes, cooperaciones y alianzas.

El Estado, en ninguna de esas vertientes, asume la coordinación de la concertación con vista a un pacto social, como fue verificado en el periodo desarrollista. En la visión neocorporativa sustentada por Schmitter y Groter (1997) su supuesta capacidad de *unidad de acción*, parece dudosa delante de abundantes evidencias de competitividad e incoherencia entre sus múltiples organismos o niveles; tampoco la soberanía, considerada el mayor trazo del concepto de Estado, continúa presente de la misma forma. Bajo la perspectiva de Schmitter (1985) los arreglos corporativistas —pacto entre el Estado, instancias de mercado y organizaciones de la sociedad civil— aparecen como una posibilidad, desde que no queden restringidos a las micro motivaciones de los intereses de agentes privados, ni pretender realizarse exclusivamente en términos de los imperativos macrofuncionales de la economía capitalista y de los sistemas burocráticos. El principio fundamental es la concertación entre organizaciones y la negociación entre grupos de organizaciones, las cuales se reconocen mutuamente. Un pacto asociativo-corporativo está basado, en primer lugar, en

la interacción entre organizaciones complejas y, en segundo lugar, en las interrelaciones entre estas y el Estado (Schmitter, 1985: 67).

La idea de arreglos neocorporativos viene siendo ampliada, dejando de contemplar apenas los procesos asociativos para incorporar también el proceso de toma de decisiones, según Schmitter y Grote (1997). La cooperación pasa a ser entendida como importante en la formulación de políticas públicas. La ampliación de la idea de arreglos corporativos también se comprobó por la variedad de actores que incorporó —además de los sindicatos y organizaciones empresariales— y, en consecuencia, de la variada gama de nuevos temas —género, étnicos, generaciones, entre otros— a pactar.

Es bajo ideas como las defendidas por Schmitter y Grote que se va formando un consenso que tiene como presupuesto la armonización de las relaciones de clase, como también los conflictos entre agrupamientos sociales. Se va conformando así el paradigma de la participación.

4.1. La participación de la sociedad civil (ONG y Tercer Sector) como eje para un nuevo arreglo institucional

La participación de la sociedad civil, en el objetivo perseguido por este texto, es evocada en el contexto del entendimiento de las cuestiones sociales a partir de una macroeconomía del desarrollo fundamentada en principios microeconómicos, que dice dirigir su foco hacia lo social.

La sociedad civil, en esa perspectiva, deriva de la vida asociativa y se coloca, a veces como un contrapunto al poder del Estado, a veces como sustituto en la ejecución de algunas de las funciones antes de responsabilidad estatal. Según Kaldor (2003), la visión neoliberal defiende que “[...] las asociaciones de voluntarios y de beneficencia desarrollan funciones en el campo del bienestar, que el Estado no puede permitirse realizar” (*Ibid.*: 22).

El concepto moderno de sociedad civil, sin embargo, tiene sus orígenes en obras de filósofos de los siglos XVIII y XIX, pero viene, a lo largo del tiempo, pasando por modificaciones dependiendo de los contextos históricos y sociales.

El abanico de interpretaciones sobre el significado de la sociedad civil es amplio, pero aparece siempre relacionado al Estado, sea para tomar distancia, sea para revelar las interrelaciones. Hegel (2003) distingue claramente el Estado y la sociedad civil y va más allá, afirmando que el Estado se sobrepone a la sociedad civil, como promotor de la armonía entre elementos de la sociedad. La sociedad civil, en Hegel, no es el reino de la armonía, al contrario, es el lugar de la explicitación del conflicto, de ahí la necesidad de regulación por el Estado. Marx (2009) también hace la distinción entre sociedad civil —incluida como el conjunto de las relaciones económicas— la sociedad política y el Estado, pero, diferentemente de Hegel, ve el Estado como una expresión de la sociedad civil. Es en el ámbito de esa que son definidas la organización y los objetivos del Estado. Por incluir las relaciones de producción, las clases sociales, la sociedad civil, en tal concepción, no puede ser entendida como espacio de armonía, ni el Estado, expresión de esta, se puede convertir en árbitro que legisla a partir de un poder por encima de las contradicciones sociales.

En el siglo xx, Gramsci (2004) valoriza el espacio de la sociedad civil, ya no más como espacio de la sociedad civil, ya no más como estructura, sino como superestructura, cuando la ideología, la cultura y la vida intelectual ganan supremacía en el análisis. De ahí el énfasis en actuaciones en el campo de la educación y en los medios de comunicaciones.

En la perspectiva de la teoría democrática crítica, la sociedad civil es definida como un espacio de interacción entre la economía y el Estado y está compuesta de una esfera íntima —la familia— la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. Busca distinguir la sociedad civil de una sociedad de partidos, de organizaciones políticas y de la sociedad económica. Cohen y Arato (2000) la consideran “[...] como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta antes de todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública” (Cohen y Arato, 2000: 8-9).

Sería erróneo, en esa perspectiva, tomar, por definición, la sociedad civil como oposición a la economía y al Estado, añaden los autores. Una situación de oposición solo surge cuando las mediaciones fracasan o cuando las instituciones de las sociedades económicas y políticas aíslan el proceso de toma de decisiones y las formas de decisión pública (Cohen y Arato, 2000: 10).

La noción de Tercer Sector constituye otra vertiente asociada a la noción de sociedad civil. La sociedad, en esa perspectiva, está formada por esferas que, además de las compuestas por el Estado y el mercado, configuran aún un *Tercer Sector*, que se distingue por ser no gubernamental y no tener por objetivo la obtención de lucro. Como esfera organizada, el Tercer Sector moviliza particularmente la dimensión voluntaria de los individuos. Los resultados del *Proyecto Comparativo del Sector sin Fines Lucrativos*, investigación coordinada por Lester Salomon, de la *John Hopkins University*, aportan una noción de Tercer Sector como un conjunto de organizaciones que no integran el aparato gubernamental; no obtienen ni distribuyen lucros; se autogestionan y gozan de fuerte grado de autonomía interna e implican, entre sus participantes, una significativa participación voluntaria (Salomon y Aneheier, 1992).

En la coyuntura marcada por la reducción de la importancia de las reglas pactadas bajo el *welfare state*, se comprueba un movimiento que conduce la bandera de la responsabilidad social empresarial, siempre fuera de los muros de la fábrica, con el incentivo de la mayor aproximación de la empresa, ahora ciudadana, a organizaciones sociales privadas de interés público.

En la perspectiva de ese discurso “la empresa-ciudadana actúa guiada por una concepción estratégica y compromiso ético, resultando en la satisfacción de las expectativas y respeto a los derechos de los socios “[...] con ese procedimiento, se acaba por crear una cadena de eficacia, y el lucro no es nada más que el premio de la eficacia” (Martinelli, 1997: 83).

Para Arantes no deja de causar extrañeza el hacer a la empresa tomar parte de un sector que se dice no gubernamental y sin fines lucrativos:

¡También las empresas, por una especie de esquizofrenia programada, comenzaron a comportarse en público como si fuesen de verdad organizaciones no lucrativas! En el fondo, si aún distribuyen dividendos para sus accionistas no es por mera e incontrolable consecuencia técnica de su mayor eficacia en el uso de los bienes escasos (Arantes, 2004: 166-167).

Para Dupas (2003), con las prácticas de la empresa-ciudadana, se verifica la privatización del espacio público, en la medida en que esas organizaciones asumen actividades y servicios que eran un derecho del ciudadano y una “publicización” de lo privado, una vez que esas organizaciones asumen el lugar del Estado. El gran problema, según el autor, es la sustitución de los derechos, por acciones temporales y voluntarias. En definitiva, se percibe un movimiento de sustitución de normas públicas por normas privadas.

5. Conclusiones

El nuevo ideario del desarrollo que se afirma a partir de los años noventa anuncia nuevas posibilidades organizativas que contemplan la participación de la sociedad civil —a veces entendida como ONG, a veces como un Tercer Sector que engloba a la empresa— en arreglos institucionales, que aparece como paradigmática. La posición atribuida a las ONG y a las empresas, en los discursos de las organizaciones internacionales, configura un cuadro analítico que tiene como presupuesto la centralidad del mercado en la articulación de los intereses socioeconómicos, lo que contra balancearía el poder del Estado.

La propuesta es constituir un espacio socioorganizativo, implicando al mercado, el Estado y la sociedad civil. Tal configuración no deja de ser problemática. En el plano discursivo, diluye el poder del Estado, como también el de las corporaciones, en un conjunto en el cual las organizaciones aparecen como detentoras de igual poder, en un todo indiferenciado, regido por relaciones de asociación.

En lo referente a la participación de la sociedad civil como parte del pacto, dos aspectos deben ser resaltados: el primero, sobre la participación de la empresa bajo el sello “sin fines de lucro”, ahora como institución, no más como acto aislado del empresario filantrópico,

no deja de ser paradójico. Tomar la empresa como destituida de la racionalidad que planifica el cálculo de la inversión con la previsión de retorno, el lucro, solo se sostiene con base en un discurso ideológico que pretende diluir las contradicciones sociales; el segundo, dice respecto directamente a las ONG constituidas bajo el estatuto de la solidaridad internacional y de la contestación. La conquista del espacio en el interior del arreglo institucional propuesto solo puede acontecer bajo la completa redefinición de sus objetivos y del lugar que pretende ocupar en la relación entre el Estado y la sociedad.

6. Bibliografía

- Arantes, P. (2004). “Esquerda e direita no espelho das ONGs”. In: Arantes, Paulo. *Zero a Esquerda*. São Paulo: Conrad Editora do Brasil.
- Banco Mundial (1996). *Colaboración entre el Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales*. Washington.
- Baron, D. (2001). “Private politics, corporate social responsibility, and integrated strategy”. *Journal of Economics & Management Strategy*, vol. 10, n.º 1: 7-45.
- Borzeix, A. (s/f). “Avant-propos”. *Revue Sociologie du Travail*, vol. XXVIII, n.º 3: 231-235.
- Carroll, A. & A. Buchholtz (2000). *Business and society: ethics and stakeholder management*. Cincinnati: South-Western College.
- Clemente, A. (2010). “Cooperación para el desarrollo y reforma del Estado. El rol de la cooperación externa en la territorialización de las políticas sociales de atención a la pobreza”. En Arias, A. J. Y M. G. Vallone (org.). *La dimensión social de la cooperación internacional: aportes para la construcción de una agenda posneoliberal*. Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Cultura y Sociedad – Ciccus: 67-95.
- Cohen, J. L. e A. Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

- Cox, R. W. (1973). "Los informes Pearson y Jackson: un análisis ideológico de las doctrinas de asistencia al desarrollo". *Revista Foro Internacional*, vol. 13, n.º 3 (51) enero-marzo. México DF: 311-326.
- Dias, R. (2006). *Gestão Ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade*. São Paulo: Atlas.
- Dupas, G. (2003). *Tensões Contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra.
- Favereau, A. (1989). "Marchés Internes, Marchés Externes". *Révue Economique*, mars: 273-328.
- Gramsci, A. (2004). *Escritos políticos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Hegel, G. W. F. (2003). *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes.
- Kaldor, M. (s/f). "The idea of global civil society". *International Affairs*, vol. 79, issue 3, may: 583-593.
- Marx, K. A. (2009). *Ideologia Alemã*. São Paulo: Expressão Popular.
- Martinelli, A. C. (1997). "Empresa - cidadã: uma visão inovadora para uma ação transformadora". In Ioschpe, E. *Terceiro Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Merklen, D. (2010). "El impacto de la cooperación. ¿Qué tipo de relaciones sociales genera la solidaridad internacional?" In Arias, A. J. E Miguel G. Vallone (org.). *La dimensión social de la cooperación internacional: aportes para la construcción de una agenda posneoliberal*. Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Cultura y Sociedad-Ciccus: 97-111.
- Naciones Unidas (2002.) *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo*. Monterrey.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (s/f). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Oliveira, J. A. P. (2008). *Empresas na Sociedade: sustentabilidade e responsabilidade social*. Rio de Janeiro: Elsevier.

- Oliveira, N. (2004). *Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado*. São Paulo: Edições Loyola.
- _____. (1999). “Neocorporativismo e Estado: a construção do espaço da dominação setorial”. *Organização & Sociedade*. Salvador, vol. 6, n.º 15: 135-148. mai-ago, 1999.
- Pearson, L. B. (1970). “El desarrollo empresa común: una nueva estrategia global”. *El Correo*. Paris: Unesco: 4-9, fev. 1970.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1991). *Informe sobre Desarrollo Humano*. New York: PNUD.
- Rabotnikof, N., M. P. Riggirozzi e D. Tussie (2000). “Los organismos internacionales frente a la sociedad civil; las agendas en juego”. In *Luces y sombras de una nueva relación; El Banco Interamericano de Desarrollo, El Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: Clacso e Temas Grupo Editorial.
- Salais, R. (1998). “L’analyse économique des conventions de travail”. *Revue Economique*, vol. 40. n.º 2: 199-240.
- Salomon, L. & H. Aneheier (1992). Towards an Understanding of the Non Profit Sector at the International Level. *Review Non Profit Management and Leadership*, n.º 2: 311-324, University Johns Hopkins.
- Schmitter, P. & J. Grote (1997). The corporatism Sisyphus: Past, Present and Future. Working paper on the European University Institute, vol. 97, n.º 4.
- Schmitter, P. (1985). “Neocorporativismo y Estado”. *REIS*, Madrid, vol. 31: 47-78.
- Stiglitz, J. (1998). “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes”. *Prebisch Lecture*, UNCTAD, Geneva, october.
- Tachizawa, T. E R. O. B. Andrade (2008). *Gestão Socioambiental: estratégias na nova era da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Tenório, F. G. (2004). *Responsabilidade Social Empresarial: teoria e prática*. Rio de Janeiro: FGV.

Derechos humanos y cooperación Sur-Sur¹

Enara Echart Muñoz

1. Introducción

EN LOS ÚLTIMOS tiempos el sistema internacional de cooperación para el desarrollo está experimentando profundos cambios, tanto en lo que se refiere a las agendas como en relación a los actores que las definen y disputan, y por extensión a la propia estructura y gobernanza de este sistema (Ayllón y Surasky, 2010). La llegada de la fecha establecida para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la fuerza que están adquiriendo algunos actores, como los llamados países emergentes o el sector privado, obligan a repensar las premisas en las que se ha asentado el trabajo en el campo del desarrollo en los últimos tiempos. Esos cambios parecen dar mayor centralidad a determinados temas (crecimiento económico e infraestructuras, principalmente) y actores (por medio de las asociaciones público-privadas), en lo que se aproxima a una reedición de las ideas de las teorías de la modernización (Mawdsley *et al.*, 2013). Con una preocupación central por los resultados y la eficacia de las acciones, esta agenda no deja mucho espacio a los debates sobre los procesos y sentidos del desarrollo.

Ante el riesgo de que esa visión ahonde la separación entre las demandas de desarrollo y de emancipación (Svampa, 2008), es importante recuperar otras visiones y prácticas que se mantienen fuertes en el debate sobre el desarrollo (Bringel, 2013a). Una de esas visiones reivindica la importancia de la solidaridad y los derechos humanos, alejándose de la versión tecnificada y despolitizada a menudo preponderante en la cooperación para el desarrollo. Desde los

1 Se agradece el apoyo de la Fundación de Amparo a la Pesquisa del Estado do Rio de Janeiro, FAPERJ (Edital Pensa Rio n. 19/2011: “A Inserção do Rio de Janeiro nas Agendas da Cooperação Sul-Sul Descentralizada”) y de Clacso (Grupo de Trabajo “Cooperação Sul-Sul e Políticas de Desenvolvimento na América Latina”) para la realización de la investigación en la que se basa este artículo.

movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil, pero también el Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas, se defiende así la centralidad de los derechos humanos como base para procesos de desarrollo inclusivos y como metodología de trabajo, lo que tiene interesantes repercusiones en las prácticas de la cooperación.

En este capítulo se presentarán las oportunidades y desafíos de un enfoque de derechos humanos que puede suponer una renovación de las agendas de desarrollo, así como de las prácticas de cooperación y solidaridad entre los pueblos del Sur, resaltando la importancia que los movimientos y organizaciones sociales tienen como actores centrales en estos procesos.

2. Los derechos humanos como propuesta de renovación de las agendas de desarrollo

Introducir los derechos humanos como eje central de las agendas de desarrollo implica unir dos trayectorias fuertemente interdependientes —aunque no siempre convergentes—, en las que los movimientos sociales han tenido un importante papel: la defensa de los derechos humanos y del desarrollo como proceso emancipador han sido reivindicaciones sociales históricas (Bringel, 2013a; Echart, 2012). La unión de ambas demandas aporta nuevos aires a unas agendas que en los últimos tiempos se han visto tecnificadas y limitadas a determinadas necesidades básicas supuestamente neutras, defendiendo frente a ello derechos exigibles (el derecho a la alimentación, al agua, a la igualdad, al desarrollo, al medio ambiente, etc.) y repolitizando los sentidos de la solidaridad y la justicia social. Eso tratan de hacer los actores sociales desde diversos ámbitos (como el Foro Social Mundial o el Foro de Estambul, entre otros),² reclamando a su

2 En la Carta de Principios del Foro Social Mundial se establece que “las alternativas surgidas en el seno del Foro tienen como meta consolidar una globalización solidaria que respete a los derechos humanos universales, a todos los ciudadanos y ciudadanas de todas las naciones y al medio ambiente, apoyándose en sistemas e instituciones internacionales democráticos que estén al servicio de la justicia social, de la igualdad y de la soberanía de los pueblos”, disponible en <https://goo.gl/vG235X>. Entre las demandas de las organizaciones de la sociedad civil ante el Foro de Eficacia de la Ayuda de Busán (Better Aid, 2011), destacan los Principios de Estambul, acordados en la Asamblea General del Foro Abierto en Estambul de 2010 (<http://goo.gl/T9VIQL>), que también insisten en la importancia de los derechos humanos.

vez un mayor espacio en un campo en el que han tenido poco reconocimiento: el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

Desde Naciones Unidas también se ha defendido que “los derechos humanos y el desarrollo humano tienen una visión común y un propósito común: velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todos en todas partes (...) Cuando el desarrollo humano y los derechos humanos avanzan juntos se refuerzan recíprocamente, aumentando la capacidad de la gente y protegiendo sus derechos y libertades fundamentales“ (PNUD, 2000). En esta línea se sitúa el Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH),³ una propuesta destinada a dotar de coherencia al trabajo de sus diversas agencias. Surgido durante el proceso de reforma de la ONU en el cambio de milenio (Naciones Unidas, 1997 y 2002), es hoy la filosofía y la metodología que guía la labor de sus programas y organismos (así como de algunas agencias bilaterales y organizaciones no gubernamentales), ofreciendo un “marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos” (Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2006: 15).

Para el EBDH, el objetivo del desarrollo es la realización y el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, superando el enfoque de necesidades imperante hasta entonces en las agendas, por ejemplo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Echart, 2009). Las necesidades básicas, como la alimentación, la educación o la salud, se entienden a partir de este enfoque como derechos exigibles, recogidos en instrumentos jurídicos, que implican obligaciones y responsabilidades para las autoridades públicas y otros actores de la sociedad. Los derechos humanos son el fundamento y principio de las acciones de cooperación, que deben tener como objetivo final la plena realización de los mismos. A pesar de que también

3 Para más información ver: <http://hrbportal.org>. Varios documentos del Sistema de Naciones Unidas, y en especial de su Grupo de Desarrollo, insisten en la importancia del trabajar con un enfoque de derechos humanos (ver: <https://goo.gl/v&xtu5> y su Plan de acción: <https://goo.gl/eQBxvj>).

los derechos humanos son susceptibles de diversas interpretaciones según los contextos y los actores involucrados, y de que deben entenderse como procesos políticos además de legales, es indudable la fuerza que otorga el sustento jurídico que poseen para aquellos que los defienden.⁴ Ese marco normativo del EBDH son todas las normas jurídicamente vinculantes que conforman el sistema internacional de protección de los derechos humanos. Las principales, además de la Declaración Universal de Derechos Humanos, son los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, las diversas Convenciones Internacionales⁵ y sus respectivos Protocolos Facultativos.

Además de esa vinculación con los derechos humanos y con sus estándares internacionales, son elementos centrales del EBDH (Naciones Unidas, 2003; PNUD, 2006):

- La atribución de titularidades de derechos, responsabilidades y obligaciones a los diversos actores involucrados en los procesos de desarrollo;
- La rendición de cuentas, exigible por los ciudadanos a los Estados como principales titulares de obligaciones;
- La participación de los ciudadanos como titulares de derechos en la definición, promoción y defensa de sus derechos;
- El empoderamiento de los titulares de derechos para ser responsables de su propio desarrollo y poder exigir sus derechos; y
- La no discriminación y la atención a los grupos más vulnerables.

4 Si en el caso del Pacto de Derechos Políticos y Civiles el nivel de exigibilidad es claro, al contener los instrumentos necesarios para obligar y sancionar a los Estados, para el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —en el que se recogen muchos de los derechos vinculados con el desarrollo humano— es menor, estableciendo la obligación de su realización progresiva en función de las capacidades del Estado. Aunque incluso en este caso existen criterios para supervisar su aplicación, definidos por Comité DESC, por medio de sus Observaciones Generales.

5 La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Muchos de estos principios son también centrales en las reivindicaciones de los movimientos sociales, como la necesidad de garantizar la participación ciudadana, su empoderamiento y su agencia en los procesos de desarrollo. El feminismo por ejemplo, como movimiento social y político, insistió en el empoderamiento como una estrategia individual y colectiva, que no solo permitiera el acceso y control de los recursos materiales y simbólicos, sino que incluyera también una dimensión estructural para cambiar las instituciones y prácticas sociales patriarcales. Para ello, la existencia de instrumentos que garanticen los derechos humanos es un paso esencial, pero a la vez insuficiente, si no se asegura la participación central de las mujeres en la toma de decisiones, cuya capacidad de agencia debe ser respetada y potenciada, y, sobre todo, si no se atacan y alteran las estructuras de poder que están en el origen y que perpetúan las desigualdades de género. En esta línea, los feminismos del Sur han exigido una visión situada y adaptada de la ciudadanía, entendida no solo como un estatus sino como una práctica que se construye constantemente, situando la agencia politizada de las mujeres, la dimensión colectiva, en el centro del proceso (Kabeer, 2012).

En definitiva, el enfoque de derechos humanos permite a la ciudadanía exigir el cumplimiento de derechos a los actores que participen en los procesos de desarrollo (ISI Argonauta, 2008; Fernández, 2010; Echart, 2012), principalmente los Estados, supervisando, en primer lugar, la ratificación de los principales Tratados y Convenciones que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos⁶ y que garantizan los derechos humanos en el ámbito interno. Es importante valorar, además, si ese marco jurídico se incluye como base para la acción exterior, y específicamente para la cooperación para el desarrollo, es decir, si esta política se fundamenta en los derechos humanos y los incluye como objetivo que debe ser alcanzado. De esta forma, se tendría un termómetro para medir, desde un enfoque estructural, global, el grado de compromiso que ese Estado tiene

6 Para una mirada rápida al estado de ratificaciones de los 18 tratados de derechos humanos, se recomienda el mapa elaborado por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, disponible en: <http://indicators.ohchr.org>, según el cual, Estados Unidos habría ratificado tan solo 5 de esos tratados, frente a Ecuador que ha ratificado 17, Bolivia, 18, o España, también 17.

con el desarrollo en el escenario mundial, la coherencia de sus diversas políticas con impacto en el mismo, y el peso de la solidaridad más allá de los intereses propios de su política externa.

Finalmente, es importante tener en cuenta si esa incorporación de los derechos humanos como base para la cooperación implica la adopción de la metodología del EBDH, que más allá de la dimensión legal, de estatus, incluya como elementos centrales la participación, el empoderamiento, la transparencia, la rendición de cuentas, y establezca una división de titularidades que de peso protagonista a los ciudadanos como titulares de derechos.

3. Los derechos humanos como base de una cooperación alternativa entre los pueblos del Sur

Trabajar con un enfoque de derechos humanos, más allá de las cuestiones metodológicas, supone una transformación de las formas de entender el desarrollo y de cooperar internacionalmente para conseguirlo y, en este sentido, ofrece interesantes e innovadores potencialidades, por ejemplo para una Cooperación Sur-Sur (CSS) que se presenta como alternativa a la Cooperación Norte-Sur (CNS), subrayando la importancia de la solidaridad, la responsabilidad compartida y la apropiación, entre otros principios. Son destacables en este enfoque tres dimensiones esenciales de ruptura con las prácticas tradicionales de la cooperación: el ya señalado sustento jurídico que ofrecen los tratados de derechos humanos, el enfoque estructural que implica, y la visibilidad que otorga a las relaciones de poder entre los actores.

Al definir el desarrollo como la realización de los derechos humanos, el EBDH resalta la importancia del contexto y de las causas estructurales que impiden la garantía y protección de esos derechos, y establece una atribución de titularidades —de obligaciones, responsabilidades y derechos— a los diversos actores involucrados en los procesos de desarrollo. En estas dimensiones puede aportar fuerza a la CSS, aunque también supone retos que deben ser tenidos en cuenta.

La relación entre derechos humanos y desarrollo está presente desde los inicios del sistema internacional surgido tras la Segunda

Guerra Mundial (la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 recogía en su artículo 28 el derecho a un sistema que garantice la efectividad de los derechos humanos declarando que “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”), pero es sobre todo tras los procesos de descolonización, y con la participación de los nuevos Estados del Sur en el orden internacional, cuando se hace expresa la idea de que el cumplimiento de los derechos humanos individuales⁷ requiere de un contexto en el que puedan asegurarse. Desde esta perspectiva, trabajar a partir de los derechos humanos exige analizar y evaluar las causas e impedimentos (coyunturales o estructurales) para su realización, y por tanto implica adoptar un enfoque global y estructural de los procesos de desarrollo, teniendo en cuenta las diversas escalas en los que estos ocurren.

Esta idea, que permea varias de las reivindicaciones de los países del Sur para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, será también la base de la adopción de la Declaración del Derecho al Desarrollo en 1986, que abrió la vía a los derechos colectivos o de solidaridad. En ella se establece que “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él” (artículo 1). Se incluye además el principio de cooperación y responsabilidad compartida: “Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo. (...) Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al

7 A pesar de la proclamada interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, estos han sido clasificados en su devenir histórico como derechos de primera (en torno a la idea de libertad, se trata de los derechos políticos y civiles, defendidos principalmente por las democracias liberales), segunda (aquellos que priorizan la igualdad, como los derechos económicos, sociales y culturales) y tercera generación (centrados en el principio de solidaridad, son derechos colectivos, como el derecho a la paz, al desarrollo, etc., exigidos por los países del Sur). Cada uno de estos bloques de derechos se plasma en instrumentos jurídicos diferentes, que establecen diversos niveles de obligatoriedad (Echart, 2012).

desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos” (artículo 3). Posteriormente, la Declaración de Viena, surgida durante la Cumbre de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en 1993, insistirá en la necesidad de vincular derechos humanos, desarrollo y democracia, y en la responsabilidad de la comunidad internacional al respecto.

En este contexto, la cooperación para el desarrollo se entiende como un elemento más, junto al resto de políticas nacionales (externa, comercial, financiera, de seguridad, migratoria, etc.), regionales (de los diversos espacios de integración) y globales (definidas en los foros multilaterales y en la defensa de regímenes internacionales, por ejemplo) que inciden también en los procesos de desarrollo de los países con los que se coopera, exigiendo una coherencia de políticas con el desarrollo. Y estas ideas se aproximan más del posicionamiento y la actuación global de los países del Sur, en su apuesta por redefinir el panorama internacional sobre bases más democráticas y horizontales que ayuden a superar las desigualdades Norte-Sur, que a la práctica tecnificada y puntual de los proyectos de cooperación tradicional. Sin embargo, para ello se deben recordar también la centralidad que las luchas sociales han tenido en esos procesos, y tener en cuenta la relación de fuerzas entre los diversos actores en las diferentes escalas, de lo local a lo global, para la construcción de órdenes mundiales contrahegemónicos.

Si el discurso de los derechos humanos puede presentar algunas tensiones con principios centrales de la CSS (Jenkins y Mawdsley, 2013), como la no injerencia (en base a la reivindicación histórica de los países del Sur frente a las intervenciones e imposiciones de las grandes potencias) o la ausencia de condicionalidades (que obligaban a adoptar agendas y modelos universales y unidireccionales sin tener en cuenta las realidades y especificidades de cada sociedad), también supone un acercamiento a su exigencias de reconocimiento del desarrollo como un derecho humano, con el fin de asegurar que son dueños de sus propios procesos de desarrollo. Estas ideas

inspiraron el espíritu de Bandung y el surgimiento del Movimiento de los No Alineados, de donde proviene la necesidad de una cooperación entre los países del Sur, como unión frente al poder del Norte, en base tanto al respeto a la soberanía como a la justicia y los derechos humanos. En esta línea, el enfoque de derechos no se limita a la condena de las violaciones de derechos humanos, sino que apuesta por el trabajo conjunto para la garantía de los mismos, uniendo al principio de no injerencia, el de la no indiferencia. Puede servir como mecanismo de operacionalización de una demanda histórica, siempre que se respeten las especificidades locales y nacionales y se trabajen los derechos desde las ideas de justicia y dignidad, más allá de la mera visión jurídica universalista (Herrera, 2005). Los países y las poblaciones del Sur han llevado a cabo una apropiación de los derechos humanos que permite definiciones innovadoras de los mismos, alejadas del pretendido universalismo occidental.

Es clave aquí la construcción cultural de los derechos humanos y la capacidad de generar articulaciones entre actores y escalas: si los derechos humanos son reconocidos universalmente con independencia de las diferencias culturales, su aplicación y construcción exige una aproximación a como los diferentes actores definen e interpretan esos derechos local y culturalmente (Sousa, 2004). El diálogo entre esas diferentes concepciones ofrece espacios para huir de imposiciones exógenas y trabajar conjuntamente a partir de marcos comunes (por ejemplo, a partir del reconocimiento de dos socios del derecho a la alimentación o a la educación). Supone respetar las especificidades de cada lugar y contexto, lo que también constituye un principio básico de la CSS, basada en la igualdad y el partenariat. La CSS construye sus políticas en base a negociaciones a partir de las prioridades definidas por los socios, cambiando con ello la concepción clásica de donante-receptor y asegurando la apropiación de los procesos y la alineación con las demandas locales, lo que permitiría crear las condiciones para trabajar los derechos humanos de manera democrática y contextualiza, sin condicionalidades o imposiciones externas.

No obstante, el discurso político, emancipador y situado de los derechos humanos sí exige superar el planteamiento esencialmente

estadocéntrico de la CSS, para incluir la participación protagonista de la ciudadanía. Entender los derechos como proceso contingente implica contar con las personas que, en las diversas escalas y esferas públicas —institucionales o no—, disputan, definen y defienden esos derechos.

4. El lugar de los actores en la construcción y defensa de los derechos humanos: la centralidad de la ciudadanía

Para adoptar un enfoque basado en los derechos humanos, como señalábamos, es importante tener en cuenta todo un abanico de actores que intervienen en el desarrollo (ISI Argonauta, 2008), entendidos como:

Titulares de derechos: son todos los seres humanos que, más allá de ser destinatarios de las intervenciones de cooperación, se convierten en sujetos activos en el proceso de desarrollo, lo que implica un énfasis en la construcción y empoderamiento de una ciudadanía activa y participativa en las políticas públicas que promuevan y garanticen los derechos humanos;

Titulares de obligaciones: principalmente los Estados, que asumen el compromiso de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos al ratificar los instrumentos jurídicos internacionales que los contemplan; y

Titulares de responsabilidad: todo actor que, formando parte de una sociedad, debe cumplir con las normas de derechos humanos. Se incluyen aquí las empresas o las organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros, pero también en términos generales los actores del sistema de cooperación internacional.⁸

Se debe, por tanto, contar con los Estados, pero también con la ciudadanía y con otros actores intervinientes en estos procesos, como empresas y organizaciones sociales, que detentan importantes responsabilidades como miembros de la sociedad. En los procesos

8 En efecto, instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración del Derecho al Desarrollo establecen la importancia de la cooperación internacional para contribuir a la realización de los derechos humanos. Y la CSS tiende a reconocer la existencia de esa responsabilidad compartida para lograr el desarrollo.

de desarrollo, se requiere de un Estado con capacidad para proteger y garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos, al que estos pueden acudir como interlocutor y principal responsable. La cooperación no debe por tanto debilitar o desplazar al Estado de esta obligación, sino reforzar sus capacidades en este campo, y asumir, junto a él, responsabilidades para la garantía de esos derechos desde la base de la solidaridad, asegurando con ello la protección de los titulares de derechos y su apropiación real de los procesos de desarrollo. Pero ante todo, el EBDH exige incluir de forma plena a una ciudadanía empoderada y con capacidad de agencia, en el diseño y toma de decisión política, en consonancia con la participación que esta ha reivindicado y tenido en los propios procesos internos e internacionales de desarrollo, reconocimiento y ampliación de derechos. Sobre todo en un momento en el que el sistema internacional de cooperación para el desarrollo está limitando el espacio para estas voces, apostando por asociaciones público-privadas que no incluyen a estos actores ni a los derechos humanos entre sus prioridades de desarrollo. De hecho, en ocasiones ese modelo de desarrollo coloca en peligro algunos de los derechos básicos.

Tener en cuenta a los diversos actores es esencial por el papel que cada uno de ellos juega en los procesos de desarrollo, en las prácticas y actuaciones de la cooperación, pero también en la definición, interpretación y respeto de los derechos humanos. En este sentido, permite entender mejor las disputas de sentido en torno al desarrollo, evitando con ello caer en la simplificación y la cooptación discursiva de que han sido objeto demandas sociales que configuran esferas importantes del desarrollo humano sostenible, como el medioambiente, el feminismo o, en términos más generales, los derechos humanos.

En el caso del medioambiente, los actores sociales han llamado la atención desde hace décadas sobre la incompatibilidad entre una justicia ambiental y el modelo de desarrollo imperante.⁹ Svampa

9 Ya en la Declaración del Foro Global durante la Cumbre de Río, en 1992, uno de los primeros hitos para la participación de las organizaciones sociales en la definición de agendas globales de desarrollo, se insistía en ello. Disponible en: <http://www.eurosur.org/NGONET/tr924.htm>

(2008) llama la atención sobre como la apropiación de lo “sustentable” ha conseguido adaptarse a los intereses de Estados o inclusive de empresas transnacionales responsables de la degradación medioambiental (mediante el discurso de la responsabilidad social corporativa), contradiciendo con ello las demandas de justicia ambiental, de la ecología popular, que insisten en carácter estructural de los conflictos medioambientales. Esto se traduce, por ejemplo, en las diversas interpretaciones que se da al territorio, como hábitat y locus de vida o en función de su eficiencia y rentabilidad para el desarrollo extractivo.

También el feminismo ha insistido en la dimensión estructural de la justicia de género, que no puede limitarse a una provisión despolitizada de recursos, sino que debe ir unida a la superación de las limitaciones estructurales impuestas por el patriarcado y que restringen la capacidad de acción y de elección de las mujeres. En la mayoría de las ocasiones la incorporación del enfoque de género en los proyectos desarrollo no ha sido fiel a esa visión colectiva y emancipatoria, sino que se ha limitado a la dimensión más individual del empoderamiento, ilustrada en la capacidad de emprendimiento de las mujeres, y no en el compromiso con el cambio social (Kabeer, 2012).

En cuanto a los derechos humanos, los diversos discursos no solo contraponen un énfasis en los derechos políticos y civiles frente a los de segunda o tercera generación, sino que dan interpretaciones diferentes de un mismo derecho. Se pueden distinguir dos grandes discursos en este campo: una concepción fuerte de los derechos humanos, que los vincula claramente con la idea de justicia social y los entiende como procesos de disputa y definición política, que suele ser la existente entre los titulares de derechos, y una concepción más débil, preponderante entre los actores estatales o las empresas, por ejemplo, que tiende a tecnificarlos y desvincularlos de las luchas políticas, permitiendo su instrumentalización en función de intereses diversos. Entender estos procesos y las relaciones de poder entre los diferentes actores permite comprender mejor los diversos contextos, los obstáculos y las potencialidades que ofrecen para el desarrollo entendido como la plena realización de los derechos humanos. Junto a estas disputas de sentido, se deben analizar la multiescalaridad

de los procesos de desarrollo, las relaciones de poder y el papel que los diversos actores económicos, políticos y sociales juegan en cada una de esas escalas, de lo local a lo global, pasando por lo nacional y lo regional.

En relación al desarrollismo extractivista predominante en América Latina:

Los nuevos movimientos socioambientales se instalan en un campo de difícil disputa. Por un lado, deben enfrentar la acción global de Empresas Transnacionales (ETN), provenientes del Norte desarrollado, quienes en esta nueva etapa de acumulación del capital se han constituido en los actores claramente hegemónicos del modelo extractivo-exportador. Por otro lado, en el plano local, deben confrontarse con las políticas y orientaciones generales de los gobiernos, quienes consideran que en la actual coyuntura internacional las actividades extractivas constituyen la vía más rápida —sino la única— en esas regiones hacia un progreso y desarrollo, siempre trunco y tantas veces postergado en estas latitudes (Svampa, 2008: 17).

El campo de la alimentación ofrece otra muestra de las tensiones y disputas entre las concepciones diferentes y en ocasiones contrapuestas de quienes se centran en la seguridad alimentaria, quienes reivindican la soberanía alimentaria, y quienes defienden el agronegocio, estableciendo contradicciones y disputas no solo de significados sino sobre todo de prácticas y de sus consecuencias en el desarrollo (Bringel, 2013b; Echart, 2013).

Ante las asimetrías de poder entre quienes definen las agendas de desarrollo, actualmente enfocadas en la eficacia de la ayuda y las asociaciones público-privadas, es importante fortalecer el empoderamiento, la capacidad de agencia y la participación directa de las personas, evitando que sus voces y demandas sean traducidas por mediadores que no siempre respetan su sentido originario. Escobar (1992) llama la atención sobre la importancia de ganar autonomía frente a quienes tienen el poder de traducir las demandas sociales en “necesidades básicas”, en objetivos concretos y medibles, técnicos y

despolitizados.¹⁰ La lucha por la interpretación del desarrollo y de los derechos humanos es una disputa de poder entre diversos actores (Estados, organismos internacionales, empresas, ONG, movimientos sociales, etc.), y en ella, como apunta Escobar (1992), los movimientos sociales, con una acción colectiva, local y autónoma, permiten romper con la naturalización de un determinado discurso (aquel que, desde las principales instituciones internacionales, trata de definir qué se debe entender por desarrollo y cómo lograrlo) y sus estragos en el Sur.

Esa práctica política transformadora no puede por tanto limitarse a los escasos espacios institucionales que el sistema internacional de cooperación para el desarrollo ofrece para las organizaciones de la sociedad civil, principalmente en el ámbito de la implementación de proyectos, sino que requiere la ampliación de la participación a esferas más sustantivas, como la definición de las agendas, la toma de decisiones o el acompañamiento y la rendición de cuentas.¹¹

5. Conclusiones: recuperar los derechos humanos como agenda de lucha por el desarrollo emancipatorio

Si, como advierte Svampa (2008), los caminos del desarrollo están alejándose cada vez más de los de la emancipación, por el peso renovado del paradigma productivista de la modernización, recuperar la lucha por los derechos humanos puede ser una forma de reaproximar ambas esferas de acción.

El EBDH presentado en este capítulo pretende convertir los derechos humanos en herramientas capaces de guiar el trabajo de la cooperación para el desarrollo, estableciéndose como meta principal de

10 En este escenario, las ONG han ejercido en muchas ocasiones como mediadoras y traductoras. Como titulares de responsabilidades su papel no puede suplantar el de la ciudadanía, que es la titular de derechos. En un ejercicio de autocrítica muchas organizaciones han tratado de alejarse del rol de gestoras de proyectos repolitizando su discurso (Martínez, 2011).

11 Esta es la línea que trata de seguir el Manifiesto “Movimientos sociales y cooperación crítica”, en el que varios movimientos sociales, universidades, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), organizaciones e instituciones defienden una “agenda alternativa de cooperación internacional” que, con horizonte emancipador, se centre en los sujetos de emancipación para trabajar por la reducción de las asimetrías globales. El Manifiesto completo está disponible en <https://goo.gl/pZlVoc>

los programas, proyectos, acciones y políticas al servicio de la cooperación para el desarrollo. Se trata de una revisión innovadora de la cooperación para el desarrollo, que adopta el derecho internacional de los derechos humanos, y los principios y valores que lo conforman, como un marco conceptual explícito y universalmente aceptado, aunque respetuoso con las especificidades locales, que determina como principal objetivo del desarrollo la realización de los derechos de todas las personas, especialmente las que se encuentran en situación de exclusión o mayor vulnerabilidad. Para ello, exige un enfoque global que tenga en cuenta el marco internacional para la realización de los derechos, las relaciones de poder que pueden dificultar su cumplimiento y una coherencia de políticas con el desarrollo y los derechos humanos.

Las actuales iniciativas Sur-Sur suponen un cambio en la configuración de la gobernanza global, recuperando percepciones, valores e ideas que han permeado las reivindicaciones de desarrollo del Sur. La fuerza que están adquiriendo estos actores en la CSS tratando, a partir de su experiencia, de introducir innovaciones en agendas un tanto estancadas, ofrece la posibilidad de pensar en nuevas formas de actuar y hacer cooperación. La incorporación de los derechos humanos en estos nuevos modelos demostraría la voluntad real de impulsar procesos de desarrollo inclusivos, que sitúen la dignidad humana en el centro, y que se basen en los estándares internacionales establecidos para ello, pero contextualizados en las diversas realidades en las que se trabaja. Se recuperarían así los derechos humanos en cuanto discurso emancipador de justicia social local y global, desvelando el contexto de actuación a través de un enfoque global en el que se muestren las interrelaciones y disputas entre los diversos actores del Norte y del Sur.

Pero el EBDH no deja de ser una herramienta, que corre el riesgo de ser cooptada, tecnicizada y vaciada de contenido en su incorporación a las prácticas del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, como ya ocurrió con tantas otras agendas de lucha. Para ser realmente emancipatorio, debe defender su carácter estructural y colectivo, incluir como protagonista a la ciudadanía y visibilizar las disputas de poder en torno a los sentidos y prácticas del desarrollo y

los derechos humanos. Los movimientos sociales han luchado históricamente por incluir un enfoque estructural y por avanzar en la senda del desarrollo y la emancipación, posicionándose como una de las principales voces de contestación que procura politizar el debate sobre el desarrollo y los derechos humanos, deconstruyendo visiones supuestamente neutras, apolíticas o técnicas. Excluirlos de estos procesos, como de hecho ocurre con las actuales asociaciones público-privadas en pro de la eficacia de la ayuda, conlleva el riesgo de obviar que se trata de un campo de tensiones entre diversos actores y proyectos por el control y el uso de recursos materiales y simbólicos, impidiendo con ello una real democratización del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

6. Bibliografía

- Ayllón, B. y J. Surasky [coords.] (2010). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: Ed. Los Libros de La Catarata/IUDC-UCM.
- Better Aid (2011). “OSC de camino a Busán: Mensajes y propuestas clave”. Recuperado de <http://goo.gl/AR33VF>
- Bringel, B. (2013a). “Movimentos Sociais e Desenvolvimento”. En Ivo, A. (org.). *Dicionário Temático "Desenvolvimento e Questão Social: 81 problemáticas contemporâneas*. 1.º ed. São Paulo: Annablume, vol. 1: 319-325.
- Bringel, B., E. Echart, J. Gilsanz y J. Surasky (2013b). “Cooperación Sur-Sur y Derechos Humanos. El derecho a la alimentación en la cooperación brasileña y argentina”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N.º 32: Madrid: IUDC-UCM.
- Echart, E. (2009). “La agenda del desarrollo: potencialidades y límites de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. En Rodríguez Manzano, I. y C. Teijo García (eds.). *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*. Madrid: IUDC-La Catarata: 83-99.
- _____ [coord.] (2012). *La incorporación del enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: implicaciones para el caso español*. IUDC-UCM/Plataforma 2015 y más. Recuperado de <http://goo.gl/VoBona>

- _____ [coord.] (2013). *Cooperación Sur-Sur y Derechos Humanos. El derecho a la alimentación en la cooperación argentina y brasileña desde un enfoque basado en los derechos humanos*. Documento de Trabajo N.º 25. Madrid: IUDC-UCM. Recuperado de <https://goo.gl/yP5zsM>
- Escobar, A. (1992). "Imagining a post-development era: Critical Thought, social movements and development". *Social Text* n.º 31/32. Special Issue on Third World and Post-colonial issues. Duque University Press: 20-56.
- Fernández Aller, C. [coord.] (2010). *Marco teórico para la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos*. Madrid: Ed. Los libros de la Catarata.
- Herrera Flores, J. (2005). *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Ediciones de la Catarata.
- ISI Argonauta (2008). "Guía para la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las intervenciones de cooperación para el Desarrollo". Madrid: IUDC-UCM.
- Jenkins, R. y E. Mawdsley (2013). "Democratic emerging Powers and the International Human Rights System". *International Policy Analysis*, Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de <http://goo.gl/Y5m6vF>
- Kabeer, N. (2012). "Empowerment, Citizenship and Gender Justice: A Contribution to Locally Grounded Theories of Change in Women's Lives". *Ethics and Social Welfare*, 6: 3: 216-232.
- Martínez Osés, P. (2011): "Redefinición del papel de las ONG: hacia una mirada más política" *Plataforma 2015 y más, Jornadas Eficacia del Desarrollo y ONGD: renovando nuestro papel*. Madrid. Recuperado de <http://goo.gl/Z4R5sp>
- Mawdsley, E., L. Savage & S. M. Kim (2013). "A 'post-aid world'? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum". *The Geographical Journal*. Royal Geographical Society.

- Naciones Unidas (1997). *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de Reforma* (A/51/950). Informe del Secretario General, del 14 de julio de 1997.
- _____ (2002). *Fortalecimiento de Naciones Unidas: un programa para profundizar* (A/57/387). Informe del Secretario General, del 9 de septiembre de 2002.
- _____ (2003). Declaración del Entendimiento Común. Un enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos: hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas. Stamford.
- Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2000). *Derechos Humanos y Desarrollo Humano*. Informe sobre Desarrollo Humano. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- _____ (2006). "Applying a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming: A UNDP Capacity Development Resource". Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, PNUD, September.
- Sousa Santos, B. (2004). "Una concepción cultural de los derechos humanos". En Gómez Isa, F. (dir.). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Svampa, M. (2008). "La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes". En Svampa, M. *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.



Diferentes procesos, internos y externos a América Latina, han determinado la adopción de diversas estrategias y opciones de política exterior en los países que componen el mosaico de la región. Los caminos que han seguido los gobiernos de estos países varían grosso modo entre aquellos modelos de desarrollo que han optado por una mayor vinculación a las potencias tradicionales y a los grandes centros del poder político y económico del Norte, siguiendo las lógicas de la globalización neoliberal, y otros modelos que han apostado por un rechazo a las políticas surgidas del Consenso de Washington, por la recuperación de las capacidades rectoras y reguladoras de sus Estados y por la integración y la cooperación Sur-Sur, medidas que fortalecen la identidad regional y la proyección de la autonomía latinoamericana.

Mientras para algunos analistas este panorama es reflejo de una diversidad positiva, de signo pluralista, en la que conviven diferentes propuestas de desarrollo en torno a cierto mínimos comunes denominadores, para otros es la mejor prueba de un proceso de fragmentación ideológica y de la imposibilidad de la región de construir consensos sobre el papel de América Latina en el mundo y sobre los modelos de desarrollo más idóneos para asegurar la estabilidad política, el crecimiento económico y la inclusión social.

Este libro pretende sugerir respuestas a algunas de las cuestiones planteadas en los debates y ponencias que fueron presentadas durante la celebración del seminario internacional “¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur”, realizado en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en el año 2014, gracias al apoyo de Clacso y el Programa Prometeo de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt).



CLACSO



Secretaría de
**Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación**

ISBN: 978-9942-950-54-3



9789942950543