



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ECUADOR

TESINA DE ESPECIALIZACIÓN EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL

TEMA:

**LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA
EXTERIOR PARA LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA: EL CASO DE
UNASUR**

Autor: Arlette Elena Guerrero Cruz

Director: Sara Caria

Quito, Marzo 2018



No.181- 2017

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinte días del mes de diciembre del año dos mil diecisiete, **ARLETTE ELENA GUERRERO CRUZ**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1716071624, **EGRESADA DE LA ESPECIALIZACIÓN EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2016**, Aprobó la Tesina, con el tema: **"LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR PARA LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA: EL CASO DE UNASUR"**, dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2016**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico: 9.26

Tesina: 8.50

Nota Final Promedio: 8.88

En consecuencia, **ARLETTE ELENA GUERRERO CRUZ**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:


Abg. José Luis Jaramillo
Director de Secretaría General



De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Fojas 111.....

Fecha 20.12.2017.....

Secretaría General

AUTORIA

Yo, Arlette Elena Guerrero Cruz, especialista en Cooperación Internacional, con CI 1716071624 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor (a) del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Firma

CI: 1716071624

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo Arlette Elena Guerrero Cruz cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, 20 de diciembre de 2017



Arlette Elena Guerrero Cruz

CI: 1716071624

RESUMEN

El presente trabajo de investigación es un caso de estudio basado en el análisis y descripción de la adopción del concepto de Cooperación Sur-Sur en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) respecto si influye o no en el fortalecimiento en el fortalecimiento de la integración regional. A partir de esto, se realiza una descripción de los antecedentes históricos del concepto de CSS así como también de la apropiación que hace UNASUR de este concepto. Así mismo, se establecen se realiza un análisis descriptivo de los proyectos, iniciativas y actividades que se han realizado en materia de CSS desde UNASUR, con el particular que el análisis se realiza de la agenda política y de seguridad de este mecanismo. En ese sentido, se concluye que la CSS es utilizada únicamente para fortalecer el discurso político de UNASUR y no la integración suramericana como tal, pues los proyectos realizados para el efecto son significativos

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur; política exterior; integración regional: UNASUR.

ABSTRACT

This research work is a case study based on the analysis and description of the adoption of the concept of South-South Cooperation within the Union of South American Nations (UNASUR) regarding whether or not it influences the strengthening of the strengthening of regional integration. From this, a description is made of the historical background of the concept of CSS as well as of the appropriation that UNASUR makes of this concept. Likewise, a descriptive analysis of the projects, initiatives and activities that have been carried out in the matter of CSS from UNASUR is established, with the particular that the analysis is made of the political and security agenda of this mechanism. In this sense, it is concluded that the CSS is used only to strengthen the political discourse of UNASUR and not the South American integration as such, since the projects carried out for this purpose are significant.

Keywords: South-South Cooperation; foreign policy; Regional integration: UNASUR.

Contenido

1. Introducción:	8
2. Capítulo I: La Cooperación Sur-Sur y la Integración Regional	12
2.1. Antecedentes Históricos	12
2.2. Definiciones, objetivos, características y actores de la Cooperación Sur-Sur.	17
2.2.1. Definiciones:	17
2.2.2. Objetivos	20
2.2.3. Características	22
2.2.4. Actores de la Cooperación Sur-Sur:	24
2.3. Conceptualización de la Integración Regional	26
2.3.1. Definiciones	26
2.4. Integración Regional en América Latina	28
2.5. Cooperación Sur-Sur e integración regional en UNASUR.	30
3. Capítulo 2: Agenda Política y de Defensa de UNASUR	32
3.1. Constitución de la Agenda de Política y de Defensa de la UNASUR	32
3.2. Consejos que participan en la temática	33
3.2.1. Consejo Suramericano de Defensa	33
3.2.2. Consejo Electoral de UNASUR	35
3.2.3. Unidad Técnica Electoral	37
3.3. Descripción de las acciones del Consejo de Defensa Suramericano.	38
3.4. Descripción de las misiones electorales llevadas a cabo durante el 2009-2017	41
4. Capítulo 3: Cooperación Sur – Sur para la integración Suramericana desde el ámbito político y de defensa.	45
4.1. Análisis de la lógica entre las iniciativas de Cooperación Sur- Sur y la integración regional.	45
4.2. Impacto de la Cooperación sur- sur en la integración suramericana.	47
4.3. Desafíos a futuro para la UNASUR.	49
5. Conclusiones:	50
6. Bibliografía	51

1. Introducción:

Los países latinoamericanos motivados por plantear una reivindicación política dentro del Sistema Internacional que maneje distintas reglas de juego que han caracterizado el Sistema de Cooperación Internacional; como por ejemplo, reducir las relaciones asimétricas de poder entre países desarrollados y no desarrollados, proponer un mundo multipolar y consolidar un Sistema Internacional democrático. Para el efecto, los países de América Latina apuestan por promover la integración, es decir construir mecanismos de integración regional que representen un mayor peso en el escenario internacional.

En este marco, los países de América del Sur constituyen la Unión de Naciones Suramericanas como un espacio de concertación política y de diálogo, el mismo que se caracteriza por articular las políticas públicas de la región en impulso y respeto a la democracia y los derechos humanos. Se ha propuesto una agenda política, económica y social, con objetivos y lineamientos estratégicos a ser perseguidos mediante la Cooperación Internacional que respondan a la razón de ser de UNASUR.

Es necesario, tomar en cuenta que al ser una propuesta impulsada desde el Sur, la cooperación que se deberá implementar es la Cooperación Sur- Sur, en la que cada uno de los países miembros reconoce sus capacidades endógenas o sus experiencias exitosas de desarrollo y las comparte; para muestra de lo expuesto uno de los objetivos principales de la agenda de UNASUR es: *“mejorar la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación”* (UNASUR, 2011, p.12).

Sin embargo, esta investigación más allá de evaluar el número de experiencias exitosas que se han intercambiado entre los países miembros de UNASUR, busca analizar la eficacia de la CSS en el seno del mecanismo. Pues si bien es cierto que existen muchos aportes teóricos sobre cómo la CSS promueve y fortalece a la integración, es necesario contrastar dichos aportes con evidencia empírica para determinar si se ha logrado avances apreciables o si únicamente las propuestas han quedado en un discurso político.

La CSS puede ser considerada como un instrumento de política exterior que permite la constitución de espacios de integración en Suramérica, siendo uno de estos UNASUR (Lechini, 2014). En este marco, es necesario realizar un análisis de los conceptos que son relevantes para esta temática, como la integración regional y su relación con la

política exterior; a fin de poner en contexto específico a la CSS y visualizar las perspectivas teóricas desde la que se puede abordar este tema.

En primer lugar, la CSS puede ser definida como “un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y *know how* tecnológico” (Ayllón, 2013, p. 45).

La importancia política y técnica de la CSS nace con la celebración de la Conferencia de Bandung (1955) y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (1978), en la cual se suscribió el Plan de Acción de Buenos Aires, el mismo que se fundamenta en los principios de: horizontalidad, consenso y equidad.

En ese sentido, la CSS es concebida como una nueva alternativa a la cooperación tradicional, generalmente entre países con índices similares de desarrollo y caracterizada por nuevos actores con un crecimiento económico a partir del siglo XXI como es el caso de China y, en la región latinoamericana, Brasil.

Los procesos de integración regional, en un primer momento se creía que debían contar con condiciones de proximidad geográfica e interdependencia económica; por lo tanto estos espacios eran vistos únicamente para el intercambio comercial, limitando de esta manera a un factor netamente económico. Sin embargo, teóricos como Lorena Oyarzún (2008) plantean a la integración regional como un proceso multidimensional en donde confluyen dinámicas políticas, económicas y culturales; a esto se suma la definición planteada por la CEPAL en 2014, como “un proceso multidimensional, cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales” (CEPAL, 2014, p. 7).

La cooperación y por tanto la CSS es considerada como un instrumento de política exterior, pues mediante ésta es que se fortalecen las relaciones bilaterales y multilaterales; se trabaja en función de los ejes planteados por cada país como es el caso del respeto a la soberanía, las prioridades, objetivos nacionales y estrategias de los países. No obstante, la cooperación como política exterior puede ser un instrumento de

despliegue de *soft power*, visto como una forma de expansión cultural o ideológica de poder hacia los países receptores o ante un mecanismo de integración regional (Nye, 1990).

El objetivo general del presente trabajo de investigación es identificar y analizar los programas de CSS como un instrumento de política exterior en el marco de los mecanismos de integración suramericanos, específicamente en UNASUR. Los objetivos específicos son: 1) Determinar los procesos históricos de la apropiación del concepto de CSS por parte de UNASUR, 2) caracterizar y describir los programas de CSS como instrumento de política exterior de los países miembros de UNASUR, con particular énfasis en la agenda de política y de defensa; y, 2) analizar los programas de CSS, en el ámbito de la agenda de política y de defensa e identificar si guardan una relación estrecha con la integración Suramericana.

Para el presente trabajo de investigación se ha considerado diseñar una metodología que permita analizar la relación que existe entre las iniciativas que se han realizado en materia de Política y Defensa a través de la CSS y la integración suramericana en la UNASUR. En ese sentido, el trabajo constituye un caso de estudio que utiliza componentes descriptivos y analíticos sobre la utilización de la CSS como instrumento importante para consolidar los nuevos sistemas de integración suramericanos en este caso de UNASUR.

La investigación descriptiva se utilizará para detallar de forma específica, la realidad de las iniciativas que se han realizado en CSS dentro de la Agenda de Política y Defensa de la UNASUR. En ese sentido, se utilizó la información oficial obtenida de los documentos programáticos de la Unión y de su Secretaría General.

La investigación analítica, la más importante para la ejecución del presente caso de estudio, permitirá por un lado deducir la hipótesis planteada de que los programas de CSS, como instrumento de política exterior, fortalecen la integración Suramericana específicamente en el caso de UNASUR; y de los objetivos planteados.

El nivel de profundidad de la investigación dada la extensión del documento, no puede ahondar sobre la cantidad de iniciativas o proyectos realizados en el marco de la CSS. Por el contrario, entender que la CSS es una epistemología del Sur Global y que su

implementación por parte de los sistemas de integración regional responde a un tema ideológico y de reivindicación política, aún más en el caso de UNASUR.

Para el efecto, se plantea analizar las iniciativas de CSS a partir de las concepciones o percepciones de distintos actores regionales, permitiendo conceptualizar de manera pragmática las motivaciones principales para ejecutar las acciones llevadas a cabo desde el seno de UNASUR; intentando en lo posible analizar sus efectos e impactos en la integración.

Para la investigación se propuso utilizar métodos cualitativos para el despliegue de variables, que permitan entender el efecto de la CSS en la integración regional. Sin embargo, y dado que la información de los proyectos ha sido un limitante considerable para establecer variables que cualifiquen la mayoría de iniciativas, se analizarán los documentos posicionales como también discursos dentro del seno de UNASUR.

En ese sentido, se ha pensado realizar un análisis de discurso, mismo que es considerado como una herramienta de investigación cualitativa para el estudio de los distintos procesos sociales, a partir de “expresiones lingüísticas orales y escritas. Así, se puede decir que fundamentalmente se preocupa por el análisis de las relaciones de poder y la contextualización del significado del lenguaje” (Herrera y Braumoeller, 2004, p.16). A través de esta herramienta, se espera obtener los resultados esperados a partir de la importancia que le otorgan los distintos actores a la CSS; además del contexto coyuntural, social y político.

Es evidente, que analizar los discursos que se han desarrollado en la UNASUR en materia de CSS, será de mayor importancia que analizar la cantidad de iniciativas bajo esta modalidad de cooperación. Por lo tanto, el análisis de discursos oficiales, como planes de acción, documentos posicionales e informes adquieren una mayor relevancia en el presente caso de estudio.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que el mecanismo es relativamente nuevo y la mayoría de programas tienen muy poco tiempo de implementación o aún no se han realizado acciones para su cumplimiento; sin embargo, es importante realizar un primer balance de los aciertos, errores y desafíos de la CSS como instrumento de política exterior para promover la integración Suramericana.

La tesina ha sido estructurada en tres capítulos. El primero, es un breve recorrido histórico sobre los antecedentes, objetivos, características, definiciones y actores de la CSS y la integración regional y su apropiación por parte de UNASUR. El segundo, desarrolla una descripción analítica de los programas, proyectos, planes y acciones en el marco de la CSS, respecto a la agenda política y defensa de UNASUR. En el tercero, se realiza la aplicación empírica de la metodología planteada y se analiza el aporte de las acciones políticas y de defensa, bajo la lógica de CSS para la construcción de un organismo de integración regional más sólido en este caso UNASUR. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

2. Capítulo I: La Cooperación Sur-Sur y la Integración Regional

2.1. Antecedentes Históricos

La CSS surge en los años cincuenta una vez que los países del Sudeste Asiático manifiestan su interés por realizar acciones de cooperación técnica después de la guerra entre Corea e Indochina en 1954. En ese mismo año, en la Conferencia de Colombo se reunieron los ministros de Ceilán, Birmania, India, Pakistán e Indonesia para establecer acciones de cooperación en la región asiática. Sobre la misma línea, un hecho relevante de la CSS fue la visita del primer ministro chino ZhouEnlai a la India, a fin de negociar la resolución del conflicto en el Tíbet. Visita de la cual se obtuvo como resultado los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica (Chen, 2015):

Principios de Coexistencia Pacífica
Respeto por la soberanía y la integración territorial
No agresión
No interferencia en asuntos internos
Igualdad y beneficio mutuo
Coexistencia pacífica

Elaboración propia

Fuente: Word press

La Conferencia de Bandung (1955), reunió a 29 países africanos y asiáticos para fortalecer la cooperación económica y cultural de la región, mantener una posición de oposición ante cualquier acto de colonialismo por parte de Estados Unidos o cualquier

otra potencia mundial y se proclaman como una región sin alineación política alguna, constituyendo de esta manera el Movimiento de los Países no Alineados (NAM). Bandung se convirtió en un espacio para que los países en desarrollo sean nuevos actores internacionales y comiencen a marcar una agenda propia.

Bandung constituye una asociación de países jóvenes y recién independizados que buscan una reivindicación política por medio de la inserción en el Sistema Internacional, así como también autonomía e independencia. Para lo cual, proclamaron la defensa por la “libertad, derecho a su autodeterminación, igualdad, defensa y fortalecimiento de la paz y seguridad internacional” (Soares, 2011, p.105).

Esta conferencia “instauró una etapa caracterizada por la solidaridad estimulante, convirtiéndose en referencia clave que los líderes del Sur Global emplearon para vincular sus políticas exteriores a los principios de no interferencia y no alineamiento” (Ayllón, 2013, p.23).

Por otro lado, como resultado de la Conferencia de Bandung se obtuvo una primera base conceptual de la CSS que son los principios políticos de esta modalidad de cooperación. Diez principios de la Conferencia de Bandung (Ayllón, 2013, p.24):

- 1) “Respeto a los Derechos humanos fundamentales y los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- 2) Respeto a la soberanía e integridad territorial de todas las naciones.
- 3) Reconocimiento de la igualdad entre todas las razas y entre todas las naciones, grandes y pequeñas
- 4) No – intervención o no - interferencia en los asuntos internos de otros países.
- 5) Respeto a los derechos de cada nación de su propia defensa, sea individual o colectiva en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- 6) Abstención del uso de pactos de defensa colectiva para beneficiar intereses específicos de ninguna de las grandes potencias, y abstención del ejercicio de presiones sobre los demás países.
- 7) Rechazo a las amenazas y a las agresiones, o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier país.

- 8) Empleo de soluciones pacíficas en todos los conflictos internacionales en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- 9) Promoción de los intereses mutuos y de la cooperación.
- 10) Respeto a la justicia y a las obligaciones internacionales.”

A partir de este momento, se puede decir que la CSS experimenta un cambio de paradigma, ya que va más allá de establecer lazos de cooperación, los países se vuelven actores con capacidad propia para plantear una agenda regional y analizar problemas del desarrollo bajo sus propias perspectivas.

Las Naciones Unidas en 1974 establece la Unidad Especial de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo a fin de impulsar la CSS desde una perspectiva técnica para mejorar las condiciones de vida en los países con menores índices de desarrollo, ayudar a la solución de problemas internacionales y fomentar el respeto a los derechos humanos.

Con la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en 1978, se dio paso al intercambio de experiencias entre países en desarrollo en nivel horizontal; en áreas de salud, educación y agricultura. De igual manera, la creación del Fondo Pérez Guerrero para la Cooperación Técnica y Económica permitió las negociaciones para la creación del Sistema Global de Preferencias Comerciales (Naciones Unidas, 1983).

Durante el siglo XXI los países de América del Sur cumplen un rol importante para la consolidación e impulso de la CSS, ya que miran a esta modalidad de cooperación como un intercambio justo entre países en las mismas condiciones de desarrollo.

En ese sentido, se han venido desarrollando algunos encuentros internacionales siendo uno de los primeros la Primera Cumbre del Sur, a la cual asistieron los países miembros del Grupo 77 más China en el año 2000. En esta cumbre se resuelve que la CSS debe promover el desarrollo a través de la distribución de los recursos económicos y conocimientos técnicos de cada país.

En el año 2002 se realiza la Conferencia de Financiación para el Desarrollo en Monterrey, en donde se ratificó el compromiso de destinar el 0.7% del PIB al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sobre la misma línea, en el 2005 en Qatar se realiza la Conferencia de Alto Nivel sobre la CSS, misma que aprueba el Plan de Doha con el objetivo de “impulsar de manera definitiva a la CSS en todas las regiones del mundo y en todas sus modalidades” (G- 77, 2005, p.01).

En este mismo año sucede un hecho histórico para la Cooperación Internacional y por lo tanto para la CSS, que fue el establecer un marco de seguimiento para la eficacia de la ayuda. Es por eso, que en el 2005 se realiza la Cumbre del Milenio, en donde alrededor de 100 países se comprometieron en adoptar medidas para una correcta gestión y uso eficaz de los recursos provenientes de la ayuda, toda vez que era necesario mejorar los resultados de la cooperación. Los principios o lineamientos que se establecieron fueron “identificación de países, convergencia, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua”. (World Bank, 2008)

En el 2006 se realizó por primera vez la Cumbre América del Sur-África (ASA), que reúne a 55 países africanos y los 12 países provenientes de América del Sur. La Cumbre tuvo su primer encuentro en Nigeria, misma que permitió consolidar espacios para el desarrollo de la CSS y conformar lazos de hermandad entre todos los países participantes. No obstante, su principal logro fue fortalecer la cooperación para el desarrollo sustentable bajo los siguientes principios: “respeto a la soberanía, independencia y autodeterminación de los pueblos” (Cumbre América del Sur –África , 2012).

En el año 2007 durante la Cumbre Iberoamericana para el Fortalecimiento de la CSS, se acordó el Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, aprobado en el 2008 en la XVIII Cumbre Iberoamericana de San Salvador. Sin embargo, dicho programa entró en vigencia en el 2010 y su objetivo fue “fortalecer y dinamizar la CSS identificar y divulgar casos y experiencias de CSS, que reflejen necesidades y prioridades nacionales y regionales, adaptables a las diferentes realidades” (Cooperación Sur-Sur, 2012).

En la actualidad los países Suramericanos entienden a la CSS como una nueva modalidad o tendencia de Cooperación Internacional que se maneja bajo una lógica de intercambio, que se realiza de acuerdo a las capacidades económicas propias de cada país. Para el efecto, se plantea el constituir una nueva arquitectura de la cooperación en donde sean los Países de Renta Media Alta y Países de Renta Media Baja los nuevos actores en el campo de las relaciones internacionales (CEPAL, 2012).

Los mayores oferentes de CSS en la región suramericana han sido Chile y Brasil, representados en el 2004, por los presidentes Ricardo Lagos en el caso de Chile y Luis Ignacio Lula da Silva en Brasil. Estos dos países construyeron un Grupo Técnico para los Mecanismos Innovadores de Financiamiento, con el objetivo de buscar nuevas fuentes de financiamiento y ayuda para el desarrollo.

En el año 2008 se llevó a cabo el Tercer Foro de Alto Nivel Sobre Eficacia de la Ayuda realizado en la ciudad de Accra, Ghana. Accra permitió que los países asistentes reconocieran a la CSS como un elemento necesario para el desarrollo. Asimismo, se dio importancia a la conformación de una nueva arquitectura de la Cooperación Internacional, en donde los actores principales serán los Países de Renta Media.

En el Cuarto Foro de a Alto Nivel Sobre Eficacia de la Ayuda en Bausán en el 2011, se elaboró un documento de alto nivel para formular una agenda futura de cooperación al desarrollo. En ese documento, se estableció que para fortalecer la CSS entre pares se debe promover e incentivar las capacidades propias de cada país. Mientras que para la ayuda hacia el desarrollo, se propuso el fomento de la transparencia fiscal y rendición de cuentas.

En ese sentido, la CSS ha logrado marcar una institucionalización en algunos países de América del Sur, teniendo en cuenta que en su mayoría han sido categorizados como Países de Renta Media. La creación de instituciones gubernamentales encargadas de la cooperación como es el caso AGCI en Chile se comienza a mapear nuevos receptores y oferentes de ayuda bajo los condicionamientos y necesidades propias de los países.

En síntesis la CSS tiene dos aristas históricas; por un lado, está la parte técnica propuesta por Naciones Unidas que plantea una cooperación horizontal entre países con los mismos niveles de desarrollo, que intercambian experiencias técnicas y calificadas como exitosas para alcanzar un crecimiento económico. Y por otro lado, se encuentra la parte con un contenido más ideológico y político de la CS que mira a la cooperación como una herramienta para insertarse de manera más equitativa en el escenario internacional. Esta arista corresponde a las cumbres y conferencias que han realizado los países del Sur Global como es el caso de Bandung y Accra. En ese sentido, UNASUR se enmarca en esta arista de la CSS al ser un mecanismo que mira a la CSS como un proceso de reivindicación política.

2.2. Definiciones, objetivos, características y actores de la Cooperación Sur-Sur.

2.2.1. Definiciones:

La construcción del concepto de CSS parte de una idea de reivindicación que va en contra de los principios tradicionales de la cooperación. Asimismo, “supone una motivación importante y particular con la finalidad de sumar autonomía para aumentar el poder de negociación de los países del Sur en los foros internacionales y en sus interacciones con los países centrales (Lechini y Morasso, 2015, p.3).

La definición de la CSS forma parte de uno de los temas que ha sido más debatido en los foros internacionales de los últimos tiempos, es que los teóricos se han concentrado en formular una sola definición que responda a los distintos aportes e ideología que maneja esta modalidad de cooperación. Sin embargo, el manejar una definición única de lo que es la CSS se ha vuelto uno de los temas más debatidos desde su surgimiento.

La construcción del concepto de la CSS se enmarcó en el ámbito político, puesto que más allá de ser una alternativa al desarrollo, se plantea una reforma dentro del Sistema Internacional “a través de la creación de una solidaridad entre países en desarrollo, orientada a garantizar la auto-suficiencia nacional, y una apropiada integración a la economía mundial” (Lechini y Morasso, 2015, p.3). Es decir, los países miran a la CSS como la oportunidad para ocupar un espacio en el SI y fortalecer sus lazos de integración para crear un mundo multipolar.

Existen varias definiciones planteadas no solo por teóricos sino que también por *think thanks*, organismos internacionales e instituciones gubernamentales, mismas que han sido adoptadas de acuerdo a su valor conceptual por cada uno de los países. En ese sentido, una de las posibles definiciones propuestas por la Unidad Técnica para la CSS del PNUD, quienes miran a la CSS como “un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y know-how tecnológico” (Ayllón, 2013, p.45).

Por otro lado, en 1978 el Grupo de Consultores de la Cooperación Técnica para los Países en Desarrollo durante la Conferencia realizada por la Naciones Unidas en Buenos Aires, en donde se adoptó el Plan de Acción de Buenos Aires, propuso una definición para la CSS. Se definió como un “proceso consciente, sistemático y políticamente motivado caracterizado por la no interferencia de los países cooperantes en asuntos de otros estados, la igualdad entre asociados y el respeto por los contenidos locales del desarrollo” (Plan de Acción de Buenos Aires, 1978).

Mientras que una institución gubernamental como lo es la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) define a la CSS como una modalidad de la cooperación que se realiza entre “países de igual o menor desarrollo relativo bajo el principio de costos compartidos” (Rojas, 2011, p.85).

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina otra institución gubernamental propone que la CSS debe ser la “transferencia de conocimientos y experiencias nacionales hacia países en desarrollo que contribuye a los procesos de crecimiento económico y social, fortalece y consolida relaciones bilaterales y promueve el intercambio científico, tecnológico y técnico” (Ayllón, 2013, p.45).

La Dirección General de Cooperación Internacional de Costa Rica mira a la CSS como una alternativa que ha “venido construyéndose como una opción paralela o complementaria a la cooperación tradicional” (Ayllón, 2013, p.46).

Para uno de los países promotores y con más iniciativas ejecutadas tanto de CSS y Cooperación Triangular, Japón a través de su Agencia de Cooperación Internacional

del Japón (JICA) plantea una visión de la CSS como aquella que “otorgan los países en vías de desarrollo o medianamente desarrollados a otros países que se encuentran en un proceso similar de desarrollo” (Ayllón, 2013, p.45).

Uno de los *think-thanks* que forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Grupo de Tareas para la CSS manifiesta que la CSS es el “intercambio de conocimientos y recursos entre -generalmente- países de ingresos medios con el fin de identificar prácticas efectivas” (Task Team on South-South Cooperation, 2009).

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la CSS puede ser definida como aquel “intercambio de colaboraciones en el ámbito técnico, político y económico entre países en desarrollo, ha venido consolidándose desde hace varias décadas como una modalidad alternativa de Cooperación Internacional que opera en paralelo a los mecanismos tradicionales de asistencia oficial para el desarrollo” (CEPAL, 2010, p.05).

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), enfatiza que la CSS está “basada en relaciones directas y horizontales entre países que enfrentan problemas comunes y que tienen como propósito superar, a partir de esfuerzos conjuntos, los desafíos del desarrollo. La CSS promueve el desarrollo pleno de nuestros países, a través de mecanismos como: el intercambio comercial, el intercambio de experiencias exitosas, y la inclusión” (Página web SELA, 2017).

Para la teórica Tania Ojeda la CSS “es entendida como aquella cooperación que otorgan unos países medianamente desarrollados a otros de similar o menor desarrollo relativo en las áreas o sectores en las que han logrado éxitos o han adquirido una experiencia propia, y que se pueden extender mediante diferentes mecanismos de intercambio para contribuir al desarrollo de capacidades en otros países, generando redes de cooperación, no sólo en el ámbito institucional sino en el social” (Ojeda, 2010, p.93).

Por lo tanto, es evidente que no existe una definición única de lo que es la CSS; no obstante, la mayoría de conceptualizaciones descritas comparten ideas similares de esta nueva modalidad de cooperación. Por lo que se podría decir que la esencia o idea

fundamental de la CSS es, el ser una nueva modalidad de cooperación que busca alternativas diferentes al desarrollo por medio del fortalecimiento de capacidades técnicas.

En ese sentido, la CSS se da entre países en condiciones similares de desarrollados que intercambian sus experiencias exitosas y en medida de sus capacidades, es decir la cooperación es vista como la colaboración entre sociedades similares y el intercambio de experiencias, técnicas y conocimientos. Asimismo, la CSS puede ser analizada a partir de tres dimensiones planteadas por el teórico Bruno Ayllón.

- a) “Dimensión Económica: implica una cooperación macroeconómica que está alineada a procesos de integración regional.
- b) Dimensión Técnica: los países del Sur intercambian ideas, conocimientos, experiencias, técnicas para adquirir capacidades y procesos de aprendizaje recíproco y la circulación del “know-how”.
- c) Dimensión Política: promueve las relaciones bilaterales y la participación en organismos internacionales, a fin de incrementar el poder de negociación conjunta de los países de la región” (Guerrero, Mendoza, 2015, p. 20).

2.2.2. Objetivos

Si el establecer una definición única para la CSS ha resultado un tanto difícil, peor aún han sido el plantear unos objetivos claros y concisos para esta nueva modalidad de cooperación. Sin embargo, en un primer intento por establecer lineamientos y objetivos deseables se han tomado en cuenta aquellos objetivos diseñados y aprobados en el Plan de Acción de Buenos Aires para la Cooperación Técnica Para el Desarrollo:

- “Promover la autoconfianza de los países en desarrollo mediante el perfeccionamiento de sus capacidades creativas para encontrar soluciones para sus problemas de desarrollo.
- Promover y fortalecer la autoconfianza colectiva entre países en desarrollo a través del intercambio de experiencias y el compartir de sus recursos técnicos.

- Fortalecer las capacidades de los países en desarrollo para identificar y analizar conjuntamente los principales problemas de su desarrollo.
- Incrementar la cuantía y fortalecer la calidad de la Cooperación Internacional así como mejorar la efectividad de los recursos ofrecidos por la cooperación mediante el desarrollo de capacidades.
- Fortalecer las capacidades tecnológicas existentes en los países en desarrollo, incluyendo el sector tradicional, para mejorar la efectividad con el uso de esas capacidades para crear nuevas capacidades y potencialidades y, en este contexto, promover la transferencia de tecnología y habilidades apropiadas para su desarrollo.
- Aumentar y mejorar las comunicaciones entre países en desarrollo para destacar la conciencia de los problemas comunes y ampliar el acceso al conocimiento y experiencia así como para crear también un nuevo saber enfrentando los problemas del desarrollo.
- Mejorar la capacidad de los países en desarrollo para la absorción y adaptación de tecnología y capacidades para cubrir necesidades específicas de desarrollo;
- Reconocer y responder a los problemas y requerimientos de los países menos desarrollados y más apartados, islas y países más afectados.
- Permitir a los países en desarrollo obtener un mayor grado de participación en actividades económicas internacionales y ampliar la Cooperación Internacional.” (Plan de Acción de Buenos Aires, 1978)

Por otro lado, los países han visualizado a la CSS como la herramienta para alcanzar los Objetivos de la Agenda Sostenible para el 2030, es así que Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha manifestado que esta modalidad de cooperación deberá jugar un rol muy importante para alcanzar los 17 objetivos de desarrollo sostenible (Bárcena, 2016).

Por lo tanto, se puede decir que un tema pendiente para la CSS es marcar una agenda completa, es decir que se planteen objetivos, lineamientos y estrategias a corto, mediano y largo plazo. Con la finalidad de que los países en desarrollo, que utilizan esta modalidad de cooperación, estén en la capacidad de realizar e implementar un trabajo

planificado estratégicamente y que un futuro se logre realizar una evaluación de su eficiencia.

Hasta la fecha la CSS se ha venido manejando como un instrumento de la política exterior de cada uno de los países. Que más allá de buscar una alternativa al desarrollo, buscan una reivindicación política dentro del clásico escenario bipolar del Sistema Internacional que rigió desde finales de la Segunda Guerra Mundial (1945) hasta el siglo XXI que comienza el mundo multipolar con varios focos de poder. Por ejemplo, el Ecuador “se ha planteado asumir el reto de ser un país ofertante de cooperación técnica y lograr de esta manera una integración regional que permita impulsar el crecimiento de la CSS en Latinoamérica” (Rosero, 2011, p.4).

En los últimos años la CSS ha tenido un auge debido a la coyuntura ideológica y política que busca una alternativa más horizontal de la ayuda, siempre fortaleciendo las capacidades técnicas de los países participantes. Se enfatiza en el “uso eficiente de los recursos y favorece las relaciones entre países promoviendo la integración y así como la relación con países socios de otras regiones con los que se establezcan alianzas estratégicas” (SETECI, 2012).

2.2.3. Características

Las características que se han ido planteando para la CSS parten de una lógica más que teórica ideológica; por lo que sus principios o ideas más importantes radican en lo siguiente: (1) es una cooperación horizontal, es decir los países se visualizan como socios, su trabajo es voluntario y sin condicionamientos; (2) es una cooperación entre iguales países con el mismo nivel de desarrollo; y, (3) su cooperación es más técnica, se busca fortalecer las capacidades de ambos países, es decir es un ganar – ganar.

En ese sentido, es evidente que esta modalidad de cooperación tiene un direccionamiento totalmente diferente al de la cooperación tradicional Norte-Sur, la cual maneja una ayuda netamente económica hacia los países más pobres o en vías de desarrollo.

En un primer intento por establecer las características para la CSS, se tomaron en cuenta los principios de funcionamiento básico del Plan de Acción de Buenos Aires del año 1978:

- “La horizontalidad: La CSS se constituye como una cooperación entre los países en desarrollo en términos de socios. Es decir que más allá de las diferencias de desarrollo que pueda existir entre la mayoría de países, la cooperación debe realizarse de manera voluntaria y sin condiciones, por lo que esta debe ser una cooperación no atada.
- El consenso: Las acciones o iniciativas de CSS deberán ser puestas a consideración o consenso por ambas partes responsables de cada país, y ello en marcos de negociación común, como es el caso de las comisiones mixtas.
- La equidad: La CSS se realiza de un modo beneficiario, es decirse debe fortalecer mutuamente las capacidades técnicas para el desarrollo de ambos países, al igual el desarrollo de los países en participantes debe distribuirse de manera equitativa, por lo que la distribución de costos, se asume de manera compartida y proporcional a las posibilidades reales de cada país.” (Guerrero y Mendoza, 2015, p. 25)

La CSS se caracteriza por ser asistencia técnica entre países con similares niveles de desarrollo. No obstante, en la implementación y adaptación por parte de los principales actores o participantes, se ha observado que esta modalidad también puede darse mediante desembolsos económicos. Es decir, la ayuda se efectúa a manera de inversión hacia países con niveles más bajos de desarrollo; dejando en evidencia que CSS no se aleja mucho de la cooperación tradicional.

En el II Informe de la CSS realizado por la Secretaria General Iberoamericana en el año 2009 se establecen algunas características para esta modalidad, haciendo referencia que son los países que a través de un compromiso voluntario enfrentan conjuntamente los constantes desafíos del desarrollo, la pobreza y la desigualdad.

Para el teórico Bruno Ayllón, las principales características de la CSS son: “Mejorar la adaptación a las necesidades de los países involucrados. Diversificar las ideas, abordajes y métodos de cooperación. Reducir las situaciones de monopolio en el suministro de

ayuda. Favorecer los procesos de aprendizaje recíproco. Negarse a la imposición de condiciones por su carácter horizontal. Se basa en políticas y experiencias demostradas en países en desarrollo. Dar prioridad al intercambio de ideas, conocimientos y técnicas. Involucrar a nuevos actores en los procesos de cooperación. Aprovechar capacidades sectoriales de los Países de Renta Media” (Ayllón, 2013, p.50).

Las principales características de la CSS radican “en la igualdad entre las partes, en la observancia de la soberanía nacional, independencia económica, igualdad de derechos, la no injerencia en los asuntos internos de las naciones, la solidaridad y la promoción de la auto suficiencia” (Guerrero y Mendoza, 2015, p. 25).

Una vez revisado las características, definiciones y objetivos de la CSS, es evidente que se maneja bajo un discurso con un alto componente político que plantea una modalidad entre iguales. Sin embargo, en la práctica es imposible pensar que países como Brasil y Bolivia manejan un mismo nivel de desarrollo. De igual manera, esto sucede entre los mecanismos de integración regional, puesto que no es lo mismo la cooperación que pueden brindar los BRICS que es netamente económica y técnica; que la que promueve CELAC como un espacio de concertación política.

Al cruzar la información propuesta por los teóricos en relación a la CSS con los hechos pragmáticos de esta modalidad de cooperación, se evidencia que la CSS no es más que un instrumento de política exterior implementado por los nuevos países emergentes, aquellos con un considerable crecimiento económico en los últimos años gracias al boom de las *commodities*, para expandir su *soft power* hacia los países en vías de desarrollo.

El uso del discurso de la CSS ha permitido que los países tradicionalmente invisibilizados resalten con mayor fuerza en los foros internacionales en los últimos años y comiencen un proceso de equilibrio y reestructuración global (Mohanty, 2015). No obstante, el equilibrio global se convierte en un proceso ambiguo y con un patrón similar en las relaciones de poder, ya que solo se ha incrementado el número de nuevas potencias en el Sistema Internacional (Lechini, 2015).

2.2.4. Actores de la Cooperación Sur-Sur:

Partiendo de que la CSS es una epistemología del Sur Global, el mayor dinamismo se ha concentrado en los países de América Latina. Al respecto, Bruno Ayllón menciona que “entre todas las regiones del mundo en desarrollo donde más intensas, dinámicas y pujantes han sido las experiencias de CSS y donde más avances se han registrado en su articulación en marcos de debate y discusiones multilaterales se encuentra, sin lugar a dudas, América Latina” (Ayllón, 2010, p. 5). No obstante, en la región asiática y africana también se han registrado importantes acciones dentro de esta modalidad de cooperación, impulsados por China y Sudáfrica.

Para identificar los principales actores de la CSS, es necesario tener en cuenta que este tipo de cooperación maneja varias modalidades como son: 1) Cooperación Horizontal Sur-Sur bilateral, 2) Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional, 3) Cooperación Triangular, y 4) Cooperación Descentralizada.

Con este antecedente, la modalidad más aplicada en la región es la bilateral, a través de los gobiernos que intercambian asistencia técnica de acuerdo a las sus prioridades nacionales. En ese sentido, en el Reporte Especial sobre CSS: del Sistema de Ayuda 2010 de Reality of AID, los mayores donantes de ayuda bilateral son: Arabia Saudita, China, Venezuela e India, países que anualmente han aportado un promedio de 500 millones de dólares durante el 2010 (The Reality of Aid, 2010, p. 42).

Los principales actores o participantes bajo la modalidad de CSS Regional, se conforman por medio de dos modalidades. La primera mediante alianzas o bloques regionales entre países con economías emergentes. Un ejemplo podría ser los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), con el particular que más que definirse como CSS regional es una modalidad de CSS intrarregional. Sin embargo, BRICS se ha caracterizado por ser el mayor impulsador de la CSS, en el marco de la modalidad de bloque a nivel del cono Sur (Alfredo da Silva, 2014, p. 11).

La segunda, por medio de mecanismos de integración regional, como es el caso del ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), MERCOSUR (Mercado Común del Sur), UNASUR (Unión de las Naciones Sudamericanas), la Unión Africana y la asociación de las Naciones del Sud Este Asiático (ASEAN). Mecanismos que se han

visto en la necesidad de juntarse para así poder alcanzar el desarrollo de todos sus países miembros, para lo cual la CSS será el instrumento clave para la consecución de sus objetivos. No obstante, estos mecanismos de integración regional no se caracterizan por brindar asistencia técnica sino que son espacios de diálogo político con objetivos claros para ocupar un lugar dentro del Sistema Internacional.

2.3. Conceptualización de la Integración Regional

2.3.1. Definiciones

Las relaciones entre los Estados contemporáneos se caracterizan por ser de fragmentación o de integración en un Sistema Internacional de crisis económicas, sistemáticas y civilizatorias. La fragmentación se genera netamente por causas políticas, son los propios Estados los que se dividen al no coincidir o compartir una misma ideología o posición ante una problemática. Mientras que la integración, se como una medida ante los procesos de globalización que han perjudicado a los países con menores índices de desarrollo. En ese sentido, los Estados al no contar con la capacidad propia para cumplir objetivos, prefieren realizarlo en conjunto.

El concepto de integración regional hace referencia a la región, esto quiere decir que los Estados que tienden a unirse deben estar ligados geográficamente a la vez que deben tener un cierto grado de interdependencia. Para el teórico Bruce Russett (1967) las principales características que deben tener los Estados para poder integrarse son: proximidad geográfica, interdependencia y homogeneidad. Por lo tanto, es necesario que los Estados manejen sistemas económicos similares, relacionen sus políticas exteriores, niveles de desarrollo y muchas veces patrones culturales como la religión y el idioma.

Con este antecedente, se puede definir a la integración regional como un proceso por el cual “los Estados Nacionales se mezclan, confunden, fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos.” (Malamud, 2011, p.3).

En los años setenta las características básicas para establecer procesos de regionalismo o de la integración correspondían netamente a la proximidad geográfica y la

interdependencia económica. Sin embargo, los procesos de integración que se han desarrollado en América Latina como es el caso de: la CAN, el MERCOSUR y la UNASUR; estos factores no han sido suficientes para poder entender sus dinámicas. Por lo tanto, analizaremos las características desarrolladas por el autor Juan Pablo Jiménez (2003), mismas que se relacionan a elementos políticos, culturales e históricos para explicar los mecanismos actuales y que son motivo del presente estudio:

- “Regionalismo. Es un proceso que envuelve el crecimiento de uniones informales y transacciones derivadas en particular de la actividad económica, aunque también tiene interconexiones sociales y políticas.
- Cooperación regional interestatal. En este tipo de regionalismo, los estados y gobiernos son los que patrocinan los acuerdos y la coordinación entre ellos para poder manejar problemáticas comunes.
- Cohesión regional. Como agrupación políticamente cohesionada puede tener un efecto decisivo en el ámbito interno y en la política exterior del bloque regional.” (Jiménez, 2006, p.141)

En este marco, se puede decir que los modelos de integración latinoamericana se configuran por medio de la interacción entre Estados, quienes estrechan lazos cada vez más profundos o forman relaciones consolidadas bajo una perspectiva más que económica; cultural, política y social.

Otro factor importante para la conceptualización de la Integración Regional, es lo mencionado por John Ravenhill (1995), para quien el regionalismo es un concepto diferente de la regionalización. Su diferencia radica en la colaboración política. Es decir, en el regionalismo son los Estados los principales actores de la cooperación, a la vez que son ellos los que manejan directamente el proceso de integración; mientras que en la regionalización se caracteriza por ser “la intensificación de las relaciones entre actores estatales y no estatales que forman parte de una misma región.” (Molina, 2007, p.16). Por lo tanto, los procesos de integración regional no están atados solamente a los Estados, puesto que pueden participar diversos actores como los no estatales.

Para Carlos Espinoza el multilateralismo sucede cuando “varios Estados toman decisiones y actúen conjuntamente en el marco de un régimen de cooperación

relativamente institucionalizado” (Espinoza, 2004, p.66), esto se enmarca en todos los modelos que actualmente existen de integración regional. Lo que no es ajeno a los mecanismos latinoamericanos de integración que son de carácter multilateral, pues el proceso de toma de decisiones no depende de un solo Estado sino que existe la participación de todos los miembros.

Los conceptos de regionalismo y multilateralismo son complementarios para la conceptualización de los procesos de integración. Cabe recalcar que son necesarios para entender el funcionamiento de los procesos latinoamericanos, y más aún el de UNASUR; ya que posee particularidades de los dos conceptos que permiten explicar de mejor manera las lógicas que se manejan en su interior.

Los procesos de integración regional en Latinoamérica han dado un giro o cambio en su paradigma. Hasta principios del siglo XXI las condiciones primordiales eran su proximidad geográfica e interdependencia económica. Es decir eran espacios únicamente para el intercambio comercial, por lo que la integración se reducía al ámbito netamente económico, como fue el caso del MERCOSUR. Desde el 2003 la integración regional es considerada como un proceso multidimensional, en donde convergen dinámicas de cooperación, convergencia e integración. Se enfocan en varias temáticas o ámbitos como es el caso de: economía y comercio, política, sociedad, cultura y ambiente” (CEPAL, 2014, p.7).

2.4. Integración Regional en América Latina

En América Latina los procesos de integración regional no son un tema nuevo, pues se han evidenciado algunos a lo largo de toda su historia. No obstante, estos mecanismos siempre estuvieron vinculados a la intervención por parte de Estados Unidos, país que se encargaba de resolver los conflictos internos, marcar la agenda regional, y proponer propuestas con carácter vinculante para la región. Sobre esta línea, y sumado el cambio de ideología que han venido experimentando la mayoría de países suramericanos, es que se comienza a debilitar el rol de los Estados Unidos en la región (Varas, 2009).

Uno de los hechos relevantes que ha influenciado la creación de estos nuevos mecanismos de integración regional, es el sentido de pertenencia que ha comenzado a

manifestarse entre los latinoamericanos. Al respecto, es necesario mencionar que después de la llamada “Década Perdida” de los 80s, época en la cual se implementaron varias reformas estructurales a través de políticas neoliberales en la mayoría de países de la región suramericana, se generó una fuerte crisis financiera. Es así, que los países latinoamericanos se vieron en la necesidad de buscar alternativas para la recuperación del rol del Estado y su soberanía. Alternativas que en su mayoría se caracterizaron por compartir ideales progresistas y de izquierda (Stoessel, 2014).

Con la llegada democrática al poder de fuerzas políticas progresistas en ocho países de la región suramericana, como es el caso de Brasil (2003), Venezuela (1999), Bolivia (2006), Argentina (2003), Chile (2006), Paraguay (2008), Uruguay (2010) y Ecuador (2007), el escenario regional ha experimentado cambios importantes, siendo uno de ellos el tema de la democratización de las Relaciones de Poder Internacionales. Por lo cual los países latinoamericanos con el afán de tener un espacio en el sistema internacional y siguiendo las características propias de la integración regional, optan por formar bloques con condiciones similares de desarrollo, cierta proximidad geográfica y patrones culturales similares. En ese sentido, los mecanismos de integración latinoamericanos se constituyen con la finalidad de frenar las relaciones asimétricas de poder existentes.

No se puede aseverar que los procesos de integración latinoamericanos están caracterizados por contar con niveles similares de desarrollo y mantener una cierta semejanza en las ideologías de sus países miembros. En efecto, los países de América Latina no son homogéneos (iguales niveles de desarrollo), por el contrario mantienen varios niveles categorizados como Países de Renta Media Baja, Media y Alta. Generando que los intereses y prioridades nacionales sean distintos y sea más difícil plantear una agenda con propuestas comunes ante ciertas temáticas.

Igualmente se ha podido identificar que no todos los países mantienen una misma corriente ideológica, lo que afecta directamente a los procesos de toma de decisiones o propuestas. En ese sentido, es preocupante pensar que estos mecanismos nacientes de integración dependan de la importancia que le pueda dar un Presidente. Este factor se ha evidenciado en América Latina a partir del año 2003, como una nueva corriente titulada como hiperpresidencialismo en donde “un tipo de gobierno donde el ejercicio

del poder se extra-personaliza a través de la figura presidencial, que impone controles y somete los otros poderes e instituciones del estado” (Rose-Ackerman; Alférez; Volosin, 2010).

Esto quiere decir que en América Latina se ha logrado una institucionalidad en mecanismos de integración como UNASUR debido a los Presidentes con similares posturas ideológicas, en este caso el progresismo. Sin embargo, de que la postura progresista empiece a cambiar, es decir haya cambios de gobierno, la institucionalidad alcanzada en los últimos años en UNASUR se congelaría o no tendrías la relevancia manifestada hasta la fecha.

Sin embargo, la lógica que manejan actualmente los procesos regionales en Latinoamérica es bajo la teoría del respeto a la soberanía estatal, para así poder mejorar los canales de intercambio socioeconómicos y lograr posicionarse en el contexto internacional. La integración “constituye una herramienta de construcción de relaciones solidarias superando la visión exclusiva de intercambio comercial” (SETECI, 2015, p.40). Esta concepción se relaciona directamente con la CSS, pues de esta manera se construyen regímenes más justos y se fortalecen las capacidades de cada país por medio de la complementariedad.

2.5. Cooperación Sur-Sur e integración regional en UNASUR.

En relación a la CSS y la integración en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se puede decir que este es considerado como uno de los nuevos mecanismos de integración regional, siendo un espacio principalmente político, pues es un proceso en construcción. Sin embargo, este nuevo mecanismo busca consolidar un bloque fuerte que sea capaz de mejorar el “poder de negociación en el campo internacional y construir nuevos mecanismos de cooperación e integración entre sus miembros” (Couriel y Moreira 2013, p.303).

La Unión de Naciones Suramericanas nace en un contexto internacional, en el cual es necesario crear un espacio de reivindicación política que aparte de buscar nuevas alternativas para el desarrollo, equilibre el Sistema Internacional actual. Este bloque ayudará a “mejorar el poder de negociación en el campo internacional y construir nuevos mecanismos de cooperación y de integración entre los países que lo componen.”

(Couriel y Moreira 2013, p.303). Asimismo, la UNASUR más allá de ser un mecanismo de integración económica es el espacio en el cual se pueden resolver problemas políticos de la región como ya ha sucedido en el caso interno de Bolivia y la crisis política entre Colombia y Venezuela¹.

UNASUR como un espacio de concertación política que mantiene una posición común y defiende los intereses regionales, en los distintos foros Internacionales. Para lo cual, es necesario plantear una agenda en varias aristas, es decir en temas relacionados a lo económico, político, comercial, estratégicos y productivos. Asimismo, se deberán desarrollar alianzas con otras instancias internacionales que sean determinadas de acuerdo a las circunstancias políticas y coyunturales, las mismas que estarán encaminados no solo a consolidar una integración económica sino también política-estratégica.

La agenda regional de UNASUR ha sido construida sobre la base de las agendas de política exterior de los países miembros, la misma que está influenciada por una ideología progresista. Como por ejemplo, el “impulso del diálogo sur-sur, propuesto por Lula da Silva, la revitalización del MERCOSUR con la incorporación de Venezuela, la prédica “latinoamericanista” que hacía Hugo Chávez, con su decidido apoyo a los gobiernos de izquierda en América Latina, o la creación del Banco del Sur” (Couriel y Moreira, 2013, p.319).

Para finalizar, CSS en UNASUR se concentra en los temas más políticos, sociales y de participación, que en temas económicos. Por lo que constituye una reinterpretación del “regionalismo y la integración que apuesta por una agenda positiva y una cooperación fortalecida. Los mecanismos de CSS deben apostar al diálogo y concertación política, así como también a la creación de instituciones para la defensa de la democracia, la paz y la seguridad” (Sanahuja, 2014, p. 78).

¹ Las intervenciones de UNASUR solo pueden darse a través de documentos emitidos. En el caso de Bolivia 2008, se emitieron 4 posiciones del mecanismo en respaldo al Gobierno de Evo Morales por las manifestaciones de PANDO, mismas que dejaron varios muertos y fueron calificadas como intento de Golpe de Estado. En el caso de la Crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela 2015, UNASUR jugó un papel de intermediario para promover el dialogo entre los dos países. Sin embargo, el movimiento fue fuertemente criticado por su neutralidad y tibieza en las decisiones.

3. Capítulo 2: Agenda Política y de Defensa de UNASUR

Siguiendo con el curso de la investigación y como se ha diseñado el presente estudio, uno de los objetivos es analizar y describir los programas que se han realizado en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), bajo la modalidad de CSS. Para el efecto, UNASUR maneja varios programas de CSS desde su consolidación en el año 2008. Sin embargo, se ha considerado necesario limitar el tiempo de estudio para el desarrollo de la presente investigación, y el periodo que ha sido escogido para el análisis es el comprendido entre los años 2009 y 2014. Tiempo en el cual se han definido la mayoría de Consejos y Grupos de trabajo y se ha construido un Plan de Acción para la mayoría de estas instancias. Finalmente, se ha decidido enfocar la investigación a los programas de CSS en el ámbito de la agenda política y de defensa, para poder llegar a un mayor nivel de profundidad en el análisis.

3.1. Constitución de la Agenda de Política y de Defensa de la UNASUR

La construcción de la Agenda de Política y de Defensa surge desde los momentos fundacionales de este mecanismo de integración regional. Es en el año 2007 durante la Cumbre Energética llevada a cabo en la Isla Margarita, Venezuela, que los 12 países miembros manifiestan su interés por consolidar un mecanismo de reivindicación política; es así que expresaron su “voluntad política para crear un espacio de concertación, cooperación e integración” (UNASUR, 2011, p.03).

En ese sentido, la Unión de Naciones Suramericanas acciona bajo una lógica de tres principios rectores que son: i) Derechos Humanos, ii) Paz, y iii) Democracia. Estos principios sin duda guían el trabajo compartido de los países miembros y como este proceso que empezó como un proyecto se ha ido consolidando e identificando en los últimos años.

El trabajo de la Agenda de Política y de Defensa se enmarca en dos de los tres principios constitutivos de la Unión, siendo el primero la Paz. Los países suramericanos se han caracterizado por ser un referente a nivel mundial como una zona de paz. En efecto, UNASUR se ha propuesto ser un espacio de solución de controversias por medio de la implementación de mecanismos pacíficos. El segundo principio corresponde a la Democracia, el cual se caracteriza por la promoción de las libertades políticas y civiles

en cada uno de los países miembros; principio que se ha materializado en los distintitos procesos electorales.

Con estos antecedentes, la agenda política y de defensa de UNASUR tiene como objetivo principal mantener y profundizar la democratización de los Sistemas Políticos de sus países miembros. Asimismo, “ampliar la participación ciudadana, fortalecer la democracia, preservar la paz, y promover el diálogo como un mecanismo privilegiado para el relacionamiento entre los países de la región” (UNASUR, 2017²).

Los objetivos de la agenda de política y de defensa de UNASUR se ejecutan por medio de los Consejos Sectoriales y de los Grupos de Trabajo. Para el efecto, esta agenda articula el trabajo de dos Consejos Sectoriales, el Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Electoral de UNASUR; en los cuales los países miembros diseñan planes de acción con objetivos, metas y acciones.

La Unión de Naciones Suramericanas, como un espacio político promueve la democratización de los cada uno de los sistemas políticos de la región y plantea políticas públicas relacionadas con la temática de la política y la defensa. En efecto, el desarrollo de misiones electorales y políticas de participación en temas de defensa, promueven que todos los ciudadanos suramericanos sean sujetos políticos activos, siendo conscientes de sus derechos y siguiendo la lógica del proyecto emblemático de UNASUR, Ciudadanía Suramericana.

3.2. Consejos que participan en la temática

3.2.1. Consejo Suramericano de Defensa

En el marco del principio de la Paz es que se crea el Consejo Suramericano de Defensa (CSD), mismo que forma parte de uno de los procesos más emblemáticos de la Unión de Naciones Suramericanas. El Consejo fue creado para demostrar la “práctica de la eficacia de realizar un trabajo bajo la lógica de paz, cooperación y confianza mutua, en lugar de mantener una relación de conflicto entre los países de la región como sucedía en el pasado” (UNASUR, 2017).

El CSD es una instancia de cooperación, consulta y coordinación en materia de defensa; el cual fue creado por una decisión de todos los Jefes y Jefas de Estado de los países miembros de UNASUR el 16 de diciembre de 2008 durante una reunión en Salvador de

² Página web UNASUR: <http://www.unasursg.org/en>

Bahía en Brasil. (Comini, 2015, p.109-135). Sin embargo, su punto de partida y accionar surge con la Declaración de Santiago de Chile en el 2009, en donde se estableció que la cooperación en materia de defensa deberá ser por medio de iniciativas. Así como también, se espera que el Consejo sea una plataforma de diálogo para resolver conflictos de seguridad y defensa de cada uno de los miembros.

Por su parte, la misión del CSD es “implementar políticas públicas en materia de defensa para la cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la Defensa, formación y capacitación” (UNASUR, 2017, página web).

Los objetivos que se han planteado para el CSD son:

- “Consolidar una zona de paz suramericana.
- Construir una visión común en materia de Defensa.
- Articular posiciones regionales en foros multilaterales sobre defensa.
- Cooperar regionalmente en materia de defensa.
- Apoyar acciones de desminado, prevención, mitigación y asistencia a víctimas de desastres naturales” (UNASUR, 2017, página web).

Para el cumplimiento de los objetivos, el Consejo de Defensa Suramericano propuso un Plan de Acción que incluye iniciativas en las siguientes temáticas: “Operaciones de paz, catástrofes naturales, metodologías de cálculo de gasto en Defensa, formación y capacitación, intercambios académicos, reformas de los ministerios de defensa, papel de la sociedad civil en el debate de defensa, mecanismos de creación de medidas de confianza mutua, cooperación militar, identificación de factores de riesgo y amenazas regionales, industria de la defensa, cooperación tecnológica y otros” (Carlino, 2010, p.110).

El CSD se integra por cada una de las Ministras y Ministros de Defensa de los países miembros de UNASUR. Se estructura de la siguiente manera; una instancia integrada por los Ministros de Defensa conocido como Consejo, y otra instancia ejecutiva integrada por los Viceministros de Defensa. Adicionalmente, se pueden crear distintos Grupos de Trabajo para ejecutar requerimientos específicos, como es el caso de proyectos de investigación, y cooperación. Hasta la fecha, los Grupos de Trabajo que se han constituido fueron para la creación del Consejo como tal, la consolidación del

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CSD y para la creación de la Escuela de Suramericana de Defensa.

Las decisiones del CSD no son vinculantes, por lo que ningún país miembro está obligado a seguirlas. Todos los países miembros deben respetar la autonomía en la elaboración de sus políticas de defensa. Por otro lado, el CSD al ser un foro político de diálogo no se constituye como una alianza militar; es decir se plantea bajo una conceptualización distinta de lo que es la defensa prevaleciendo la paz y no la seguridad colectiva. De esta manera, el Consejo se consolida en un marco de:

- “Ser un consejo de defensa, no de asuntos de seguridad.
- No constituye un mecanismo de seguridad colectiva, se inscribe como un sistema de seguridad cooperativa.
- El Consejo de Defensa Suramericano como mecanismo de seguridad cooperativa.
- No se articula en contra de nadie, busca aunar los intereses de la región frente a una perspectiva de diálogo pluralista con las diversas regiones y potencias del mundo.
- El CSD no aspira, en principio, a resolver los problemas de seguridad pendientes, sino a asegurar las condiciones para que los mecanismos diplomáticos y las agencias específicas puedan hacerlo, en condiciones de estabilidad” (Carlino, 2010, p.108-109).

3.2.2. Consejo Electoral de UNASUR

El Consejo Electoral de UNASUR se crea como una muestra del principio de Democracia, conformado por los 18 organismos encargados de administrar el tema electoral en los países de la región. Este Consejo es un claro ejemplo del fortalecimiento de la CSS a través de las distintas misiones electorales que se ha realizado Unión, iniciativas que han permitido que los lazos de cooperación se estrechen cada vez más en la región.

Sobre esta línea, el Consejo Electoral de UNASUR “se crea durante la VI Reunión de Jefes y Jefas de Estado el 30 de noviembre de 2012 en Lima, Perú. En esta reunión

también se aprueba el estatuto, criterios y normativas para el trabajo que realizarán las misiones electorales” (UNASUR, 2017, página web).

Como se mencionó anteriormente, la creación del Consejo Electoral de UNASUR nace en un marco de fortalecimiento de la democracia y de la participación ciudadana en la región suramericana, lineamientos que constan en el Tratado Constitutivo. No obstante, puede ser definido como una instancia de consulta, de coordinación institucional y de cooperación por medio del intercambio de experiencias y conocimiento.

En ese sentido, el objetivo general es “construir un espacio para la integración, intercambio de experiencias, cooperación, investigación y promoción de la participación ciudadana, la educación cívica y la democracia” (UNASUR, 2012, pág.01). Mientras que como objetivos específicos se plantearon los siguientes:

- “Promover el intercambio y la transferencia de conocimientos, experiencias y asistencia técnica de los organismos, autoridades y técnicos electorales.
- Propiciar la creación, uso y aplicación de tecnologías no dependientes para el desarrollo de los sistemas electorales, mediante la transferencia en materia de innovación y modernización tecnológica, así como buenas prácticas de sistemas en los procesos electorales.
- Organizar, a solicitud de un Estado Miembro, una Misión Electoral de UNASUR” (UNASUR, 2012, pág.02).

Finalmente, durante la I Reunión del Consejo Electoral, el Grupo de Trabajo para la creación del Consejo Electoral de UNASUR propuso los principios rectores para el Consejo, mismos que se plasmaron en un documento normativo conocido como la Declaración de Quito llevada a cabo en diciembre del 2012. De igual manera, se realizó el reglamento para las Misiones Electorales de UNASUR. Los principios de acción del Consejo Electoral son los siguientes:

- “Fortalecer y proteger la democracia.
- Promover la participación ciudadana.
- Contribuir a la construcción de una democracia regional.
- Contribuir con la estabilidad democrática.
- Presenciar procesos electorales.
- Fortalecer las Misiones electorales.

- Incentivar la educación en democracia.
- Promover el intercambio de conocimientos” (UNASUR, 2012, pág.03)

3.2.3. Unidad Técnica Electoral

Del Grupo de Trabajo para la Creación del Consejo Electoral de UNASUR, se crea la Unidad Técnico Administrativa durante la II Reunión del Consejo, llevada a cabo el 28 de enero de 2014 en Guayaquil, Ecuador. La Unidad fue una propuesta desde el Ecuador, misma que fue aceptada en la Reunión por los miembros del Consejo, como una forma de institucionalizar la gestión que realiza el Consejo.

La Unidad se enfocada en atender principalmente tres áreas de trabajo: (1) “análisis e investigación, (2) apoyo logístico y (3) administrativo para el desarrollo de las actividades” (UNASUR, 2017 página web). La mayoría de actividades se han materializado en la ejecución de las Misiones Electorales, entendidas como iniciativas de CSS y por tanto de asistencia técnica entre los países miembros de UNASUR.

Siguiendo la misma línea y respetando los principios básicos de la Unión de Naciones Suramericanas, la Unidad Técnica Electoral se maneja en un marco de fortalecimiento de la democracia en la región. Asimismo, la participación ciudadana, independencia, autonomía, integralidad, solidaridad y transparencia deben estar presentes y regir en cada una de las Misiones Electorales u otras iniciativas que se realicen.

Por lo tanto, los objetivos que se han diseñado e implementado para la Unidad Técnica Electoral son:

- “Presentar el apoyo técnico al Consejo Electoral.
- Brindar asistencia a nivel operativo a la Presidencia Pro Tempore del Consejo Electoral.
- Apoyar la elaboración de los documentos para el funcionamiento del Consejo Electoral de UNASUR” (UNASUR, 2017, página web).

Las Misiones Electorales que realiza la UNASUR, son una muestra de la integración y de la CSS por medio de asistencia técnica que se caracteriza por no ser de injerencia ni de control en los procesos de elección popular de cada uno de los países miembros. Más bien su accionar radica en la asistencia que se brinda a fortalecer las instituciones

democráticas y mejorar su calidad en cada uno de los procesos, para lo cual es necesario implementar procesos de intercambio de experiencias exitosas y sobre todo de conocimientos direccionados al respeto de la voluntad ciudadana. En ese sentido, los objetivos de las Misiones son:

- “Observar los procesos pre-electorales, entre ellos auditorias y simulacros; los procesos electorales relativos a la instalación, apertura, votación, escrutinio, transmisión y consolidación de resultados; y, los procesos post electorales, dentro del marco del respeto a la soberanía, la legislación interna, y los principios de neutralidad, no injerencia y no interferencia;
- Levantar informes con conclusiones y formular recomendaciones producto de la observación técnica, cambiando antiguos criterios de fiscalización por la generación de insumos y propuestas que permitan a los organismos, a través de la cooperación interinstitucional, fortalecer los procesos electorales formales y mejorar continuamente sus actividades de gestión en la organización de actividades eleccionarias.
- Fomentar transparencia y promover la promoción del intercambio de experiencias y generación de conocimientos en materia electoral” (UNASUR, 2017, p.03).

3.3. Descripción de las acciones del Consejo de Defensa Suramericano.

El CSD ha experimentado varias iniciativas que favorecen a la CSS dentro de sus dos instancias: 1) el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa Suramericano y 2) la Escuela Suramericana de Defensa.

En el 2014 se crea la Escuela Suramericana de Defensa, en donde se escogió al profesor brasileño Antonio Jorge Ramalho como Secretario Ejecutivo en el año 2015. Así mismo, se decidió como Director del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa, al peruano Iván Vega en el 2016. Es necesario mencionar que han sido la presencia de estas dos personas, quienes han motivado a los países de la región en para realizar actividades, iniciativas y planes que fortalezcan la “confianza mutua, compartir buenas

prácticas e identificar oportunidades de cooperación regional” (UNASUR, 2017, p. 102).

El CSD establece anualmente Planes de Acción, en los cuales se establece objetivos, líneas de acción y actividades. Dentro de este Plan de Acción se ha establecido como Eje temático Nro. 2: “Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz” (UNASUR, 2010 p.3). En ese sentido, se describirán algunas iniciativas planteadas en los Planes de Acción que se desarrollan en el marco de la CSS.

Plan de acción 2009-2010:

- “Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales.
- Intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias a fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales” (UNASUR, 2010, p.04).

Plan de acción 2012:

- “Perfeccionar el mecanismo de empleo del inventario de las capacidades de defensa de los Estados miembros en caso de desastres naturales.
- Realizar un Taller para proponer mecanismos de cooperación entre los Ministerios de Defensa de los países miembros para responder de manera inmediata ante desastres naturales y antrópicos de magnitud, dentro del marco de las responsabilidades asignadas en la normatividad interna de cada Estado, incluidos aspectos operacionales” (UNASUR, 2012, p.03).

Plan de acción 2013:

- “Crear un Grupo de Trabajo para reunir en un mecanismo de respuesta a los desastres naturales: el Protocolo de Cooperación presentado por Perú, y el Inventario de Capacidades de Defensa de los Estados para respuesta a los desastres, presentado por Brasil” (UNASUR, 2013, p.05).

Plan de acción 2014:

- “Organizar un Taller sobre el tema: “Operaciones de Mantenimiento de Paz y Acciones Humanitarias: LECCIONES APRENDIDAS Y PERSPECTIVAS”
- Elaboración del Atlas de Mapas de riesgo de Desastres Naturales en Suramérica” (UNASUR 2014, p. 06).

Plan de acción 2015:

- “Seminario "Contribución Militar a las Acciones Humanitarias y la Gestión de Riesgo: Experiencias Nacionales en Emergencias y Desastres Naturales". Taller sobre las iniciativas de CSS a nivel regional, intercambio de experiencias” (UNASUR, 2015, p.04).

Plan de acción 2016:

- “Establecimiento del Grupo de Trabajo sobre modalidades para implementar un protocolo de empleo de las fuerzas militares en apoyo humanitario.
- Grupo de Trabajo para institucionalizar los temas de Misiones de Paz y fomento de la CSS” (UNASUR, 2016, p.02).

En ese sentido, se puede evidenciar varias consideraciones a partir de los Planes de Acción realizados por el CSD. Un plan de acción es “un tipo de plan que prioriza las iniciativas más importantes para cumplir con ciertos objetivos y metas. De esta manera, un plan de acción se constituye como una especie de guía que brinda un marco o una estructura a la hora de llevar a cabo un proyecto” (Pérez, 2009).

Bajo esta lógica los planes de acción del CSD no constituyen guías que marquen el trabajo del Consejo; puesto que no se definen actividades concretas con metas, indicadores y hojas de ruta, que una vez ejecutadas me permitan realizar una evaluación de eficacia y/o impacto.

Las acciones e iniciativas plateadas a través del CSD. Primero, la mayoría de actividades planteadas bajo el eje temático de cooperación están relacionadas a las acciones humanitarias y de paz, y la gestión de riesgo ante desastres naturales. Sin embargo, el tema de desastres naturales constituye un eje transversal en la Unión, por lo que son iniciativas que se desenvuelven en todos los Consejos e Instancias de este mecanismo de integración regional, liderada por el Grupo de Alto Nivel para la Gestión de Riesgos de Desastres.

Segundo, la mayoría de actividades o iniciativas a favor de la CSS se plantearon en el año 2010, mismas que no se sabe con exactitud si fueron ejecutadas o no. En efecto, no existe un repositorio o archivo que consolide el avance y estado actual de cada una de las actividades de los Planes de Acción, por lo que el trabajo se reduce a leves acciones sin resultados concretos.

El CSD no ha desarrollado proyectos o iniciativas concretas en materia de CSS, más bien se ha posicionado como un espacio en el cual todos los países miembros de UNASUR comparten experiencias de acuerdo a la temática y de ser el caso se activan protocolos de asistencia mutua, cuando es el caso de gestión de riesgos o acciones de paz. Sin embargo, lo más significativos de estos protocolos fueron: en acciones de paz, caso Colombia³ y en desastres naturales, caso Ecuador⁴.

Teniendo en cuenta que las agendas que han impulsado la construcción de UNASUR fueron la agenda de política y de defensa, es evidente que no existen proyectos concretos en materia de CSS que hayan fortalecido la integración regional. A la fecha se han planteado Planes de Acción con actividades muy tibias y que metodológicamente pueden ser cuestionables, ya que no son actividades que respondan a un plan de acción con un impacto futuro.

3.4. Descripción de las misiones electorales llevadas a cabo durante el 2009-2017

El Consejo Electoral ha sido la instancia que ha llevado a cabo Misiones Electorales de UNASUR; mismas que han experimentado distintas conceptualizaciones en las percepciones que se tiene de la democracia, teniendo en cuenta que la coyuntura política suramericana en los últimos 10 años ha cambiado. Por lo tanto, las prácticas electorales han tenido un cambio notable en su paradigma, puesto que en la actualidad existe un mayor protagonismo a la ciudadanía resaltando el valor de la autonomía de los pueblos, el pluralismo y la inclusión social.

Desde el 2009 hasta febrero del 2017, periodo seleccionado para este estudio, se realizaron 24 Misiones Electorales en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas.

³ En el caso de Colombia, UNASUR ha apoyado en las mesas de dialogo por la paz entre la guerrilla y el Gobierno colombiano desde el 2016.

⁴ En el caso de Ecuador, se activó el protocolo de asistencia mutua por el terremoto de abril de 2016, en donde los países miembros de UNASUR brindaron ayuda humanitaria a los damnificados por el terremoto.

Sin embargo, hubo misiones electorales de UNASUR que se ejecutaron antes de la creación del Consejo Electoral, estas fueron realizadas por un grupo de acompañamiento electoral internacional, GA EI, estos procesos electorales fueron los siguientes:

1. “Referéndum Nacional Constituyente en el Estado Plurinacional de Bolivia, el 25 de enero de 2009.
2. Referéndum Constitucional sobre el voto de los paraguayos residentes en el exterior, realizado en la República del Paraguay, el 9 de octubre de 2011.
3. Elecciones de las autoridades del Órgano Judicial (Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura) y del Tribunal Constitucional Plurinacional del Estado Plurinacional de Bolivia, el 16 de octubre de 2011.
4. Elecciones presidenciales y regionales en la República Cooperativa de Guyana, el 28 de noviembre de 2011” (UNASUR, 2017, p.04).

Como resultado o aprendizaje de las primeras Misiones Electorales, el Consejo Electoral se vio en la necesidad de diseñar un documento con criterios y normativas para el mejoramiento de la observación del proceso. En este documento, se definieron 6 principios básicos para el correcto desarrollo de las etapas de los procesos, entre los cuales resaltan:

- “Imparcialidad en el accionar de sus delegados, actuando con profesionalismo sin sesgo ni preferencias, absteniéndose de obstruir los procesos electorales.
- Objetividad al realizar sus labores con una visión integral, a partir de la mayor cantidad de información que pueda recabar la misión, identificando los aspectos tanto positivos como negativos.
- Independencia en el desarrollo de sus actividades con total libertad y autonomía.
- Legalidad, puesto que la misión debe actuar estrictamente en el marco de la legislación del Estado convocante, el Tratado constitutivo de UNASUR, el Estatuto del Consejo Electoral de UNASUR, el Convenio suscrito y los criterios y normativas de las misiones electorales de la unión.

- Principio de no injerencia consistente en el respeto tanto a la soberanía del país anfitrión como a la autoridad de sus órganos electorales.
- Transparencia, con el compromiso de brindar información sobre el desarrollo de sus actividades” (UNASUR, 2017, p.06).

En los últimos años las Misiones Electorales han sido mucho más sólidas, por la visión técnica con la que se han realizado los procesos electorales. Actualmente, se establecen hojas de ruta para tener más claro el trabajo que se debe realizar. Por lo tanto, se puede decir que este espacio electoral de cierta manera se ha institucionalizado y a partir de octubre del 2012 a febrero del 2017 se han ejecutado 20 misiones electorales en distintos países miembros de la Unión; adicionalmente, por primera vez se realizó una misión fuera de la región en República Dominicana.

A continuación se detalla las misiones a las se ha referido:

Tipo de Elección	País	Fecha
Presidencial	Venezuela	7 de octubre de 2012
Generales	Ecuador	17 de febrero de 2013
Presidencial	Venezuela	14 de abril de 2013
Generales	Paraguay	21 de abril de 2013
Municipales	Venezuela	08 de diciembre de 2013
Seccionales	Ecuador	23 de febrero de 2014
Parlamentarias	Colombia	9 de marzo de 2014
Presidente y Vicepresidente	Colombia	25 de Mayo de 2014
Regionales	Perú	5 de octubre de 2014
Presidenciales	Bolivia	12 de octubre de 2014
Departamentales, Regionales y Municipales	Bolivia	29 de marzo de 2015

Generales	Guyana	11 de mayo de 2015
Generales	Suriname	25 de mayo de 2015
Municipales	Paraguay,	15 de noviembre de 2015
Asamblea Nacional	Venezuela	6 de diciembre de 2015
Referendo Constitucional	Bolivia	21 de febrero de 2016
Presidenciales, Congressistas y Parlamentarios	Perú	10 de abril de 2016
Presidenciales, Congresuales, Municipales y de Diputados de Ultramar	República Dominicana	15 de mayo de 2016
Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	Colombia	02 de octubre de 2016
Elecciones Generales y Consulta Popular	Ecuador	19 de febrero de 2017

Elaboración propia

Fuente: Documento Posicional Misiones Electorales de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR.

Los aprendizajes y lecciones aprendidas de las observaciones electorales realizados por UNASUR son remitidos a cada uno de los países solicitantes de este proceso. Documentación que no se encuentra disponible al público, por lo que no se ha podido evidenciar los resultados pragmáticos de la Misiones Electorales. Sin embargo, se tiene conocimiento que las observaciones y recomendaciones que se han realizado en las misiones electorales ejecutadas a la fecha, son validadas a través de talleres con la finalidad de mejorar e innovar los procesos para un futuro. Algunos de los talleres que se han realizado se describen a continuación:

- Taller de Validación de recomendaciones UNASUR, Galápagos, Ecuador los días 6 y 7 de mayo del 2013.

- Taller de Validación de recomendaciones UNASUR, Manta, Ecuador los días 17 y 18 de septiembre de 2014.
- Taller de intercambio de experiencias sobre la misión electoral de UNASUR a Venezuela, “Lecciones aprendidas y aportes futuros”, Quito, Ecuador, el 19 de enero de 2016.

Finalmente, una importancia histórica para UNASUR a través de su Consejo Electoral tiene la primera Misión Electoral Extra regional, que se realizó en la República Dominicana para elecciones presidenciales, municipales y diputados en mayo del 2016. Puesto que, por primera vez este organismo realizaba la observancia a un proceso electoral fuera de la región, evidenciando la eficiencia y efectividad que han tenido los procesos ya ejecutados, y demostrando que la cooperación puede realizarse también con otros países que no son miembros del organismo.

4. Capítulo 3: Cooperación Sur – Sur para la integración Suramericana desde el ámbito político y de defensa.

4.1. Análisis de la lógica entre las iniciativas de Cooperación Sur- Sur y la integración regional.

UNASUR como proceso relativamente nuevo de integración regional tiene su marco teórico de creación, en el uso de la CSS. Tal como se describió en el diseño de la metodología de este trabajo de investigación, en el cual se propuso realizar un análisis teórico basado en las connotaciones ideológicas y en el fuerte discurso político que se maneja en el seno de la Unión.

El discurso del Presidente Ernesto Samper, ex Secretario General de UNASUR, siempre se desarrolló en torno al fortalecimiento de la integración regional entre los Estados miembros de UNASUR gracias al uso de la CSS en temas políticos y de defensa (Samper, 2016).

Samper ha manifestado que la lógica que existe entre las iniciativas que se han ejecutado bajo la modalidad de CSS y la integración regional “apuntan a una América del Sur más integrada, justa y solidaria y su voluntad de configurar esta organización retoma las ideas de Bolívar de unión política y económica, en la que se ve la

cooperación como un instrumento para llegar a la integración, recuperan la idea de construcción de la Patria Grande” (UNASUR, 2011, p.02).

En este marco, los discursos realizados dentro del mecanismo se realizan con un alto componente político, por lo que no se puede pensar que la CSS que se maneja en UNASUR es técnica u horizontal, es decir cada país miembro identifica sus experiencias exitosas dependiendo de las capacidades endógenas a fin de realizar un intercambio técnico.

Adicionalmente, la integración regional y la CSS en UNASUR se realizan de manera intergubernamental. La CSS se incorpora en la agenda suramericana con la llegada de gobiernos de izquierda o autodenominados progresistas. En ese sentido, han sido estos los impulsores de este proceso en el marco de defensa de la democracia, seguridad y participación. Por lo tanto, la lógica que existe entre la mayoría de iniciativas de CSS como misiones electorales, pasa por una fuerte connotación política fortaleciendo los lazos integracionistas de los países de la UNASUR.

En base a lo expuesto, conjuntamente con el Director de Política y Defensa de la Secretaria General de UNASUR se realizó un esquema en el cual se buscó identificar los puntos convergentes entre la CSS y la integración regional.

Cooperación Sur-Sur e integración
Regionalismo post-neoliberal
Modelo contra-hegemónico
Principios no paternalistas
Lógica vecinal y solidaria
Co-responsabilidad
Desarrollo y beneficio mutuo
Construcción socio-histórica
(Re) inserción mundo global
Intereses nacionales
Solidaridad 'entre pares'

Discurso latinoamericano
Construcción identitaria y colaborativa
Soberanía nacional
Construcción nacional
Cohesión social e inclusión
Proceso integrado y justo
Ideología en común

Elaboración propia

Fuente: Mauricio Dorfler

Es necesario entender que UNASUR es un proceso claramente político; por lo que, el uso de la CSS se direcciona a la consecución de objetivos comunes y tener un espacio en escenario internacional. Sin embargo, las pocas iniciativas que se han realizado en materia de cooperación, no han sido contundentes como para poder aseverar que se está cumpliendo con el objetivo de fortalecer la integración y mucho menos de constituir al mecanismo integracionista como un organismo internacional con mayor presencia en el Sistema.

Una vez analizadas las iniciativas en materia de CSS surge un factor a considerar, que es el corto tiempo del mecanismo. UNASUR se crea en el 2008 pero las acciones se empiezan a materializar a partir del 2010, por lo que realizar una evaluación de la eficacia de la CSS y medir el nivel de fortalecimiento de su integración es casi imposible.

4.2. Impacto de la Cooperación sur- sur en la integración suramericana.

La CSS y la integración regional son dos procesos que se relacionan entre sí. Para el Profesor Antonio Ramahlo, Secretario Ejecutivo de la Escuela de Defensa Suramericana, la CSS ha incrementado su valor dentro del sistema internacional, con una mayor importancia en la región suramericana. A esto se suma, la particularidad que para los países suramericanos, la integración regional en UNASUR busca fortalecer la identidad y culturalidad de cada uno de los suramericanos; razón por el proyecto más importante de este mecanismo integracionista es “ciudadanía suramericana”.

Con este marco, este proyecto de investigación se concentra básicamente en analizar sí la CSS, como instrumento o herramienta, fortalece la integración regional en UNASUR. En ese sentido, es necesario partir por la idea de que estos conceptos son de un origen pos neoliberal, por lo que es innegable que los dos están transversalizados por un alto componente ideológico de carácter progresista y por un valor teórico al ser una epistemología del sur.

Con este antecedente, y una vez analizada la información recabada en documentos posicionales, entrevistas e informes; se puede evidenciar que no existe como tal un consenso “que determine con exactitud que la CSS sea una herramienta que ha servido para fomentar la integración regional” (Moreno, 2016, p. 7). No obstante, el discurso que se maneja en el seno de la UNASUR ratifica la hipótesis de que la CSS fortalece la integración regional. Cabe recalcar que esta conclusión se evidencia de los discursos del Secretario hasta diciembre del 2016, Ernesto Samper, realizados en cada uno de los foros que ha sido participe la Secretaria General de UNASUR.

El ex Presidente Ernesto Samper en su discurso de fin de gestión en enero del 2017, mencionó que la CSS “ha jugado un papel importante como herramienta de integración regional que ha permitido interactuar con los socios regionales teniendo en cuenta complementariedades en materia de capacidades de cooperación y desarrollo” (Samper, 2017).

Por otro lado, el impacto de la CSS en la integración suramericana, es y sigue siendo motivado por un tema netamente ideológico, puesto que con el crecimiento económico de los países del sur a partir del 2008 y gracias al *boom de las commodities*; es que la cooperación entre ellos fue guiada hacia el fortalecimiento de la identidad, y la ruptura con el Norte.

Para Mauricio Dorfler, Director de Política y Defensa de la Secretaria General de la UNASUR, la CSS ha dado “forma a la integración regional y es la que ha ido determinando diferentes modalidades y prioridades” (Dorfler, 2016). Asimismo, para la coyuntura actual permite que sigan siendo conceptos relacionados la cooperación e integración en la región suramericana. Sin embargo, las iniciativas de política y defensa que se han ejecutado en materia de CSS al igual que todas las demás en distintas aristas

de la Unión va en caminas a la construcción de una identidad suramericana más que de consolidar una institucionalidad en la región.

4.3.Desafíos a futuro para la UNASUR.

Suramérica vivió una buena década entre los años 2004 y 2014, debido al *boom* de los precios en las materias primas, lo que conllevó a un crecimiento del producto interno bruto (PIB), cubriendo con las crisis financieras de años anteriores y llevando a la región a una época de bonanza nunca antes vista. Sin embargo, a partir del año 2014 la situación cambia radicalmente por la reducción de los “mercados de bienes primarios en China, en la Unión Europea y en los Estados Unidos, debido a la consecuente caída de los altos precios que remuneraban estos productos” (UNASUR, 2017, p.26).

En este marco, las economías de países como Venezuela, Ecuador y Brasil, estados reconocidos como los principales impulsores de estos dos procesos históricos como es la CSS y la integración regional, han caído considerablemente. De esta manera se evidencia que las crisis financieras internas de los países miembros de UNASUR han terminado por afectar el trabajo que se realiza en este mecanismo y así los proyectos a favor de la CSS han sido congelados o están a la espera de que los países tomen una decisión al respecto.

A esto se suma, los cambios de gobiernos que están experimentando varios países de la región, siendo el más importante el caso de Argentina. País que dio un giro en su línea ideológica con la llega de Mauricio Macri y que a la fecha ha retirado su Delegado Oficial ante UNSAUR. El que un país como Argentina no cuente con un Delegado le quita relevancia e importancia al interior del mecanismo.

Asimismo, la inestabilidad política por la que atraviesa actualmente la región, específicamente en el caso de Venezuela ha comenzado a generar posiciones contrarias al interior de UNASUR.

En ese sentido, la mala situación económica, los cambios de gobierno y la inestabilidad política han ido generando varias tensiones al interior de UNASUR y evidentemente en las relaciones entre los países miembros. Por lo que actualmente el implementar nuevas acciones de CSS o fortalecer las ya existentes se ha vuelto un panorama un tanto incierto para el mecanismo.

Ante este panorama desfavorable, el camino ya recorrido por UNASUR en los últimos dos años se ha ido poco a poco congelando. Y es que varios actores han comenzado a manejar posiciones sin ninguna responsabilidad y concordancia para avanzar en la construcción de una integración regional. Por lo tanto, las iniciativas de CSS que en un momento se pensó que podían llegar a consolidarse como programas, han ido perdiendo relevancia.

Es por eso, que uno de los mayores desafíos para UNASUR es crear una institucionalidad que efectivamente marque una agenda de proyectos de CSS, los mismos que se encaminen a un fortalecimiento de la integración regional. Y no sean las corrientes ideológicas a través de la figura paternalista de un gobierno que dirija el curso de la integración.

Finalmente, es necesario plantear nuevos proyectos e iniciativas bajo la modalidad de CSS, las cuales tengan esa lógica de fortalecer la integración regional. Es evidente, que las misiones electorales constituyen un primer intento por fortalecer la Unión. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por realizar no solo en la agenda de política y defensa, sino que también en los distintos ámbitos e instancias de UNASUR.

5. Conclusiones:

La CSS surge como una alternativa a la Cooperación Tradicional (Norte –Sur), la misma que consiste en la ayuda o asistencia técnica entre países con los mismos niveles de desarrollo. Sin embargo, una vez analizada en un contexto pragmático se puede aseverar que los países que utilizan la CSS no necesariamente responden los mismos niveles de desarrollo.

La CSS es considerada como una epistemología del Sur, surge como un proceso de reivindicación política que no busca un intervencionismo como tal; sino que más bien, se caracteriza por un fuerte discurso basado en el respeto a la soberanía y el fortalecimiento de capacidades técnicas de cada uno de los países.

Es innegable que el discurso prevalece; no obstante, la CSS se ha convertido en instrumento de “*soft power*” o poder blando. Puesto que, países como Brasil ven a la CSS como plataforma política para tener un espacio predominante en la región y poder marcar la agenda en los distintos mecanismos integración regional, especialmente en la UNASUR.

Por su parte, el discurso de la CSS se posesiona en la región bajo las siguientes lógicas: (1) herramienta de política exterior, (2) fortalecer los lazos de integración y (3) crear una identidad cultural predominante.

Las iniciativas más importantes que se han realizado dentro de la agenda de política y defensa de UNASUR en el marco de la CSS, son las misiones electorales. Sin embargo, no se puede inferir a partir de lo ejecutado que se haya fortalecido la integración regional bajo la CSS.

En ese sentido, es necesario que la UNASUR logre un cierto grado de institucionalidad para que pueda marcar una agenda más fuerte en relación a la CSS, en donde las iniciativas realizadas sean en un futuro próximos proyectos que a la vez evidencien resultados más contundentes y de un impacto real en la región.

6. Bibliografía

Alfredo da Silva, Carlos. (2014). “La emergencia de los BRICS: Brasil y Sudáfrica en las relaciones Sur-Sur”. Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales vol.1 2014. Rosario.

Ayllón, Bruno. (2009). “Brasil en la nueva arquitectura de la cooperación internacional: política exterior e intereses nacionales”. Buenos Aires.

- Ayllón, Bruno. (2012). “Desafíos del dialogo entre cooperaciones. En Encuentro Argentina-Unión Europea, Por la construcción del dialogo Sur-Norte en la Cooperación Internacional al Desarrollo”. Buenos Aires
- Ayllón, Bruno y Ojeda, Tahina (2013). “La cooperación Sur-Sur y triangular en América latina: política afirmativa y prácticas transformadoras”. Madrid.
- Ayllón, Bruno (2013). “La Cooperación Sur – Sur y Triangular”. Quito.
- Bono, Laura y Bogado, Laura (2013). “El MERCOSUR y la UNASUR: ¿dos experiencias de integración con objetivos convergentes?” En Los nuevos ejes de la integración regional nº 11. La Plata.
- Carrión, Francisco (2013): “Unasur: ¿simple retórica o regionalismo efectivo?”, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Quito, Ecuador.
- CEPAL (2012). Titelman, Daniel: “Países de Renta Media y una renovada agenda para el financiamiento del Desarrollo. Santiago de Chile.
- CEPAL (2014). “Integración Regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas”. Santiago de Chile.
- Chen, Alezandra. (21 de abril de 2014). Conferencia de Bandung (2).Portuguese people. Recuperado de <http://portuguese.people.com.cn/n/2015/0421/c311483-8881504-2.html>.
- Cienfuegos, Mateo. Y Sanahuja, José (2010). Una región en construcción, UNASUR y la integración en América del Sur. Barcelona.
- Comini, Nicolás. “El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 109-135. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>
- Guerrero, Arlette, y Mendoza, Bryan. (2015). Cambios en la cooperación internacional y la cooperación sur –sur. El papel que cumplen los países pequeños como oferentes de -cooperación, caso del ecuador en el periodo 2007-2014, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Ecuador, Tesis, Quito, Ecuador.

Jiménez, Juan Pablo (2006). Integración Regional y Políticas Públicas: evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana. CEPAL. México.

Lechini, Gladys (2014). La Cooperación Sur- Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI. Rosario.

Molina, Frankin (2007). “Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio”. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, nº3, vol. 13. Caracas.

Nye, Joseph (1990). Soft Power. Foreign Policy No. 80. Washington.

OCDE (2005): “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de ayuda al desarrollo”, Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda en 2011, París. Disponible en <http://www.oecd.org/development/effectiveness>.

Ojeda, Tahina (2010). “La Cooperación Sur-Sur y la Regionalización de América Latina: El despertar de un gigante dormido”.

Oyarzún, Lorena (2008). “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. Santiago de Chile.

ONU (1978). Plan de Acción de Buenos Aires. Buenos Aires.

ONU (1983). Resolución 38/201 del 20 de diciembre de 1983, Creación del Fondo Fiduciario Pérez Guerrero para la Cooperación Económica y Técnica entre Países en Desarrollo.

Parker, Cristián (2004). “Sobre política exterior iniciando el siglo XXI”. Santiago de Chile.

Pérez, Julián (2009), Definición de Plan de Acción.

Rojas, Carlos (2011). “AGCI y la Cooperación Triangular en el Gobierno de Michelle Bachelet”. Santiago de Chile.

Rosero, Gabriela (2011). “La cooperación Sur – Sur: significado, objetivos y desafíos”, Revista Cooperamos 1, SETECI, Ecuador, pp. 5. Disponible en www.seteci.gob.ec.

Sanahuja, José A. (2014). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”. Pensamiento Propio, No. 39.

Soares, Leite. (2011). “Cooperación Sur-Sur en tres momentos de la política exterior”. Brasilia.

Surasky, Javier (2011): “Presentación y marco de la Cooperación Sur-Sur del Ecuador”, en Ayllón, Bruno y Ojeda, Tahina (coord.): La Cooperación Sur – Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM), Ediciones La Catarata, Madrid, España.

Stoessel, Soledad. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI.

The Relity of AID (2010): Reporte Especial sobre Cooperación Sur-Sur 2010 Cooperación Sur-Sur: ¿Un desafío o Sistema de Ayuda? Medellín. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, ALOP.

UNASUR. (2008). Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.html

UNASUR. (2012). Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas.

Varas, Augusto. (2009). Las nuevas relaciones de poder en América Latina y su proyección Global. Universidad de los Andes.

World Bank. (18 de agosto de 2008). Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Recuperado de siteresources.worldbank.org. 2017