



JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO

PROFESOR TITULAR DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID Y DIRECTOR DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.

TAHINA OJEDA MEDINA

INVESTIGADORA ASOCIADA AL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. MAGÍSTER EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y MÁSTER EN ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS DE AMÉRICA LATINA.

JAVIER SURASKY

MAGÍSTER EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO. DOCTORANDO EN RELACIONES INTERNACIONALES. ES COORDINADOR DEL DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, ARGENTINA.

BRUNO AYLLÓN PINO

INVESTIGADOR PROMETEO (SECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN-SENESCYT) EN EL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES, ECUADOR. INVESTIGADOR ASOCIADO AL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

PROFESOR-INVESTIGADOR DE LA BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA, MÉXICO. DOCTOR EN RELACIONES INTERNACIONALES Y MAGÍSTER EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL POR LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.

PEDRO CALDENTY DE LA POZO

DIRECTOR DE LA FUNDACIÓN ETEA Y PROFESOR DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD LOYOLA ANDALUCÍA. DE 2007 A 2011, FUE ASESOR EN LA SECRETARÍA GENERAL DEL SICA.

PAULA RODRÍGUEZ PATRINÓS

MIEMBRO DEL INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR (IPPDH). INVESTIGADORA PRINCIPAL DEL CENTRO SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN (CICID/UNSAM), ARGENTINA.

FERNANDO NIVIA-RUIZ

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES, ESPECIALISTA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, ESPECIALISTA EN DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y CULTURA DE PAZ. INVESTIGADOR DE LA UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA EN LA ESCUELA LATINOAMERICANA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO (ELACID), CARTAGENA, COLOMBIA.

JORGE ENRIQUE PRIETO-CARDOZO

ECONOMISTA, ADMINISTRADOR PÚBLICO Y MAGÍSTER EN ECONOMÍA. EXDIRECTOR DE OFERTA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA, APC-COLOMBIA. CONSULTOR EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

TOMÁS GUAYASAMÍN

MÁSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL. FLACSO, ECUADOR.

Bruno Ayllón, Tahina Ojeda
y Javier Surasky (coords.)

Cooperación Sur-Sur

REGIONALISMOS E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA



SERIE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
DIRIGIDA POR ENARA ECHART Y JOSÉ ÁNGEL SOTILLO

IMAGEN DE CUBIERTA: MICHELE DOLCETTI

© BRUNO AYLLÓN, FERNANDO NIVIA-RUIZ, JAVIER SURASKY, JORGE ENRIQUE PRIETO-CARDOZO, JOSÉ ÁNGEL SOTILLO, JUAN PABLO PRADO, PAULA RODRÍGUEZ PATRINÓS, PEDRO CALDENTEY, TAHINA OJEDA, TOMÁS GUAYASAMÍN, 2014

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2014
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 05 04
FAX 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

© INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
(IUDC), 2014
DONOSO CORTÉS, 65
28015 MADRID
TEL. 91 394 64 09
FAX. 91 394 64 14
IUDCUCM@PDI.UCM.ES

COOPERACIÓN SUR-SUR.
REGIONALISMOS E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

ISBN: 978-84-8319-958-9
DEPÓSITO LEGAL: M-29.497-2014
IBIC: JPWH/KJMP

ESTE MATERIAL HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

ÍNDICE

PRÓLOGO. EL AUGE DEL SUR EN UN MUNDO TURBULENTO,
por José Ángel Sotillo Lorenzo 7

**CAPÍTULO 1. LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LOS PROCESOS
DE REGIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA
A COMIENZOS DEL SIGLO XXI 19**

Tahina Ojeda Medina y Javier Surasky

**CAPÍTULO 2. LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS
Y CARIBEÑOS: DIÁLOGO POLÍTICO, CONCERTACIÓN
DIPLOMÁTICA Y COOPERACIÓN SUR-SUR 34**

Bruno Ayllón y Tomás Guayasamín

CAPÍTULO 3. LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS 52

Javier Surasky

**CAPÍTULO 4. EL ALBA-TCP: UNA PLATAFORMA POLÍTICA
PARA LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR 71**

Tahina Ojeda Medina

**CAPÍTULO 5. EL MERCOSUR: NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN
Y COORDINACIÓN POLÍTICA 90**

Paula Rodríguez Patrinos

**CAPÍTULO 6. EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN
CENTROAMERICANA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR 108**

Pedro Caldentey del Pozo

**CAPÍTULO 7. EN BÚSQUEDA DE LA COOPERACIÓN
SUR-SUR ANDINA 128**

Fernando Nivia-Ruiz y Jorge Enrique Prieto-Cardozo

**CAPÍTULO 8. LA ALIANZA DEL PACÍFICO: INTEGRACIÓN VÍA
COMERCIO Y COOPERACIÓN SUR-SUR 146**

Juan Pablo Prado Lallande

CONCLUSIONES 163

Tahina Ojeda Medina, Javier Surasky y Bruno Ayllón

SIGLAS 173

PRÓLOGO

EL AUGE DEL SUR EN UN MUNDO TURBULENTO

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO

Tengo el honor de prologar este libro tras haberlo hecho en los dos que han sido sus antecedentes (*La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad* y *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, publicados en 2010 y 2013, respectivamente, por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y la editorial Los Libros de La Catarata).

El objetivo de estas líneas es bosquejar el marco general de relaciones internacionales donde se inserta hoy la cuestión de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y los procesos de integración en América Latina y el Caribe (ALC).

El recorrido hará una descripción de lo que identifica al mundo en crisis, la pérdida de poder de actores tradicionales, el auge del Sur y el nuevo protagonismo de ALC.

UN MUNDO EN CRISIS

Entre las constantes y cambios que ha tenido la vida internacional cabe mencionar un hecho que, por adecuarlo al lenguaje al uso,

marca tendencia: el cambio en las relaciones de poder. Mientras Estados Unidos muestra síntomas de debilidad, la Unión Europea se presenta incapaz de llenar el lugar que le corresponde en el mundo y los llamados actores emergentes ocupan un espacio cada vez más significativo en influencia y relevancia globales.

También conviene tomar en consideración varias efemérides: el centenario de la Primera Guerra Mundial, el 75^o aniversario del comienzo de la Segunda o el siglo transcurrido desde la inauguración del Canal de Panamá. Revisar el pasado nos permite comprender mejor el presente y, aunque casi nunca se consiga, obtener lecciones para el futuro.

Otros hechos significativos son el retorno de la geopolítica, si es que alguna vez ha dejado de estar presente, para explicar algunas de las causas profundas de las relaciones internacionales y una (nueva) decadencia de Occidente¹.

Un mundo en el que proliferan tensiones y conflictos localizados en entornos geográficos determinados, pero que ponen en cuestión la paz mundial por sus implicaciones y su potencial alcance: el papa Francisco, en su homilía en recuerdo de las víctimas de la Primera Guerra Mundial pronunciada el 13 de septiembre de 2014, advertía contra una Tercera Guerra Mundial "por partes" que se traduce en "crímenes, masacres y destrucciones", invocando la paz para detener la "locura" bélica desatada.

Según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, hay 13 conflictos armados activos y en 2013 hubo 112.906 víctimas de conflictos armados, 3.687 más que en 2012. Además, aumenta la extensión y los ataques de grupos integristas que utilizan el terror como Boko Haram o el Estado Islámico de Iraq y el Levante.

Nos encontramos sumidos en un gran desorden global con tensiones y conflictos de muy diversa naturaleza de los que participan actores también muy diversos, y conocemos casi instantáneamente lo que en ellos ocurre gracias a la capacidad de

movilización global de las redes sociales: una de las escenas más dramáticas vistas últimamente es la decapitación de los periodistas estadounidenses James Foley y Steven Sotloff y del cooperante británico David Haines. Sabemos sus nombres a diferencia de los de millones de víctimas, en su inmensa mayoría anónimas.

En la escasa balanza positiva del mapa de conflictos hay que destacar los avances del proceso de paz en Colombia.

Hoy el mundo vive bajo la hipoteca de su constante deterioro medioambiental y con el temor al brote periódico de pandemias. La combinación entre factores como su comportamiento económico, que da lugar a la enorme desigualdad reflejada en la difundida obra de Thomas Piketty², su conflictividad y una población de más de 7.250 millones de habitantes tiene como consecuencia grandes movimientos forzados de población: por vez primera tras la Segunda Guerra Mundial, el número de refugiados se eleva a 51,2 millones de personas³.

A este mapa hay que añadirle una situación de miedo a lo que suceda en el futuro. En palabras de Juan Gabriel Tokatlian, vivimos “tiempos de crispación y antagonismo”⁴ en un sistema global que se halla “sobrecargado, con exceso de contradicciones, presiones y dilemas que, más temprano que tarde, requerirán de un ajuste [y en el que] la arquitectura institucional de Occidente es cada vez menos creíble y más ilegítima”.

CAMBIOS EN EL MAPA DE ACTORES

Hasta hace poco tiempo atrás el diagnóstico de los problemas y las opciones para hacerles frente provenían básicamente de Estados Unidos y sus aliados. Con los cambios en la estructura de poder, otros actores ganan peso en la configuración de las relaciones internacionales, cuestionando la estructura de poder que se mantiene desde finales de la Segunda Guerra Mundial,

reforzada con el fin de la Guerra Fría. Un claro ejemplo lo tenemos con los BRICS (grupo que reúne a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), quienes en su Cumbre de Fortaleza realizada el 15 de julio de 2014 suscribieron una declaración en la que afirman reunirse: “[...] en un momento crucial, ya que la comunidad internacional evalúa cómo hacer frente a los desafíos de una recuperación económica sólida después de la crisis financiera mundial y del desarrollo sostenible, incluyendo el cambio climático, al tiempo que prepara el mensaje para el Programa para el Desarrollo 2015. Al mismo tiempo, nos encontramos frente a una incesante inestabilidad política y conflictos encendidos en todo el globo, y a amenazas no convencionales emergentes. Por otra parte, las estructuras de Gobierno internacionales concebidas en una estructura de poder distinta demuestran signos cada vez más evidentes de pérdida de legitimidad y eficacia, mientras que las disposiciones transitorias y ad hoc se vuelven cada vez más frecuentes, a menudo a expensas del multilateralismo. Creemos que los BRICS son una importante fuerza para lograr cambios y reformas incrementales de las actuales instituciones hacia una gobernanza más representativa y equitativa, capaz de generar un crecimiento global más inclusivo y proporcionar un mundo estable, pacífico y próspero (punto 5)”.

Los BRICS no ahorran críticas respecto de la gestión de la crisis por ciertas instituciones: “Quedamos decepcionados y seriamente preocupados por la actual falta de aplicación de las reformas del 2010 del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que impacta negativamente en la legitimidad, la credibilidad y la eficacia del fondo” (punto 18).

Por el otro lado, los síntomas de debilidad del poder de Estados Unidos son más que evidentes, aunque haya mucho debate respecto de su alcance y repercusión. Aun así, el presidente Obama, en su discurso en la Academia Militar de West Point del 28 de mayo de 2014, afirmaba que “Estados Unidos es

la única nación indispensable. Eso ha sido cierto durante el pasado siglo y seguramente lo seguirá siendo el próximo siglo”⁵.

No obstante ese país —que estuvo al borde de la “quiebra” tras una crisis fiscal que llevo a la parálisis oficial, la clausura de edificios públicos y cesaciones de personal que afectaron a 800.000 funcionarios públicos⁶— ha ido reduciendo su presencia militar en Afganistán o Iraq, aunque su lucha contra el terrorismo a escala global se mantiene activa y recurre al uso de aviones no tripulados (drones). El presidente Obama ha seguido tan firme en los discursos como vacilante en su aplicación, como se constató en la amenaza de intervención en Siria, la tensión controlada con Rusia, el caso de Irán —que pasa del eje del mal a aliado frente enemigos comunes— o el difícil reconocimiento del poder de China.

Por su parte, la Unión Europea no atraviesa sus mejores momentos⁷. Sumida en una grave crisis económica, la política de austeridad impuesta por la canciller alemana Angela Merkel conlleva graves secuelas en ámbitos como el social y los derechos humanos, poniendo en cuestión la propia credibilidad del proceso de integración europeo: la prioridad dada a los asuntos internos, las tensiones entre grupos de países y la falta de liderazgo ponen en entredicho los avances normativos incluidos en el Tratado de Lisboa.

La pérdida de credibilidad alcanza sus mayores cotas en política exterior, donde la Unión Europea ya no se ve como una potencia que liderará el siglo XXI, como sostenía Mark Leonard, sino como un actor poco menos que irrelevante cuyas frecuentes divisiones internas afectan tanto la eficacia de su acción como el propio simbolismo de la Europa (des)unida: el 15 de agosto de 2014 una Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea acordó respaldar el envío de armas desde sus países miembros a las fuerzas kurdas en Iraq, pero a falta de una decisión común de los 28, se dejó que cada país decida su apoyo a los kurdos a

título individual. Si cada país decide individualmente, ¿para qué queremos la Unión Europea?

Mario Draghi, presidente del Banco Central Europeo, advertía el 7 de agosto de 2014 que la recuperación económica sería “débil, frágil y desigual”, lo que puede ahondar las diferencias entre países dentro de la Unión Europea.

Tampoco se esperan cambios tras los resultados que dejó la Reunión del Consejo Europeo del 30 de agosto, en la que los siempre complejos equilibrios intraeuropeos para la elección de cargos llevaron al conservador polaco Donald Tusk a la presidencia del Consejo Europeo y a la socialdemócrata italiana Federica Mogherini a ejercer como Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. A su vez, el Consejo le “ruega” (sic) al presidente de la comisión —el socialcristiano luxemburgués Jean-Claude Juncker, cuyo mandato comienza el 1 de noviembre de 2014— que adopte sin demora el nombramiento de los miembros de la comisión.

EL AUGE DEL SUR Y EL PROTAGONISMO DE AMÉRICA LATINA

Entretanto, el Sur continúa su camino ascendente. Así lo destaca el Informe sobre Desarrollo Humano 2013 del PNUD, *El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*, que examina:

[...] el profundo cambio que están experimentando las dinámicas globales con el rápido ascenso de poderes de los países en desarrollo y la importante implicación de este fenómeno para el desarrollo humano. China ya ha superado a Japón como segunda economía mundial, sacando al mismo tiempo a millones de personas de la pobreza. India trabaja activamente para replantear su futuro con la nueva creatividad empresarial y las innovaciones en políticas sociales. Brasil se ha convertido en un

impulsor esencial del crecimiento de Sudamérica, mientras que avanza la reducción de las desigualdades en el país a través de programas contra la pobreza que se emulan en todo el mundo. Turquía, Tailandia, Sudáfrica, México, Indonesia y otras muchas naciones que se desarrollan dinámicamente también se han convertido en actores protagonistas en el escenario mundial, ofreciendo importantes lecciones políticas y valiosas alianzas para el Sur en su conjunto, incluyendo a los países actualmente menos desarrollados⁸.

Se han revitalizado mecanismos de vinculación multilateral como el Grupo de los 77 (G77), que celebró su 50 aniversario con la reunión celebrada en Santa Cruz de la Sierra (Estado Plurinacional de Bolivia) el 14 y 15 de junio de 2014, cuya "Declaración Final"⁹ mantiene el compromiso de "promover la igualdad en el orden económico y social internacional [y] los intereses del mundo en desarrollo", afirmando que "el siglo XXI es el momento para que los Países y los Pueblos del Sur desarrollen sus economías y sociedades a fin de cumplir las necesidades humanas de manera sostenible, en armonía con la naturaleza y respetando a la Madre Tierra y sus ecosistemas. Convenimos en consolidar nuestros valores tradicionales y las prácticas de solidaridad y colaboración en beneficio mutuo y la fortaleza de nuestro pueblo, a fin de lograr progresos en nuestros países y en la Cooperación Sur-Sur".

La Declaración es un amplio catálogo —¡de 242 puntos!— que incluye reivindicaciones y propuestas de esos países. El texto reconoce la importancia y particularidades de la CSS, y los países reafirman su opinión de que ella "es una expresión de solidaridad entre los pueblos y países del Sur que contribuye a su bienestar nacional, su autosuficiencia nacional y colectiva y el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La CSS y su programa deben ser determinados por los países del Sur y seguir orientándose por los principios del

respeto de la soberanía, la implicación y la independencia nacionales, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo”.

El mismo G77 presentaría el 9 de septiembre de 2014 ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) el texto de una resolución que llama al establecimiento de un marco jurídico multilateral para regular la reestructuración de la deuda pública de los países: la propuesta obtuvo 124 votos a favor, 11 en contra y 41 abstenciones, reflejando un mayoritario apoyo a Argentina frente a los fondos especulativos o “buitres”. Sin restarle importancia al texto aprobado, todo un símbolo de democracia y legitimidad, resta ver cómo se lleva la resolución al terreno operativo, donde seguramente chocará con la frontal oposición de poderosos actores económicos interesados en mantener el statu quo.

Otro hecho a destacar ha sido el acuerdo logrado por los BRICS en su ya mencionada VI Cumbre para poner en marcha un nuevo Banco de Desarrollo, “con el fin de movilizar recursos para proyectos de infraestructura y de desarrollo sostenible en los países BRICS y en otras economías emergentes y en desarrollo”¹⁰. Este Banco será innovador en materia de toma de decisiones —lo que supone también una llamada de atención a las “gemelas de Bretton Woods”—, en la igualdad en la representación y en la puesta en marcha de su institucionalidad: “El Banco tendrá un capital inicial autorizado de 100.000 millones de dólares americanos. El capital inicial suscrito será de 50.000 millones de dólares americanos, compartido a partes iguales entre los miembros fundadores. El primer presidente del Consejo de Gobernadores será de Rusia. El primer presidente del Consejo de Administración será de Brasil. El primer presidente del Banco será de la India. La sede del Banco se encontrará en Shanghái. El Centro Regional de África del Nuevo Banco de Desarrollo se establecerá en Sudáfrica junto a la sede” (punto 12 de la Declaración de Fortaleza)¹¹.

Es importante destacar que a continuación de la referida cumbre se celebró en Brasilia la I Cumbre BRICS-UNASUR, seguida de una Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de China, Brasil y el Cuarteto de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), integrado por Costa Rica, Cuba, Ecuador y Antigua y Barbuda, dando continuidad a lo que establecía el punto 3 de la Declaración de Fortaleza donde, con el objetivo de promover la cooperación entre los países BRICS y América del Sur, los primeros reafirmaban su apoyo a los procesos de integración de América del Sur y reconocían en particular la importancia de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para promover la paz y la democracia en la región y lograr el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza: "Creemos que un diálogo reforzado entre los BRICS y los países de América del Sur puede desempeñar un papel activo en la mejora del multilateralismo y la cooperación internacional, para la promoción de la paz, la seguridad, el progreso económico y social y el desarrollo sostenible en un mundo interdependiente y cada vez más globalizado y complejo".

Buscando afianzar los vínculos con la región, también el presidente ruso Vladimir Putin visitó cuatro países latinoamericanos (Nicaragua, Cuba, Argentina y Brasil) en julio de 2014. La visita tuvo como telón de fondo el conflicto en Ucrania, un asunto frente al cual los países de ALC mostraron respuestas diferentes, al igual que frente a situaciones como el ataque de Israel contra el territorio palestino de Gaza en la denominada Operación Margen Protector, cuya brutalidad llevó a Ecuador, Brasil, Chile, El Salvador y Perú a retirar sus embajadores ante Israel.

Putin no fue el único líder de un país BRICS que visitó la región. ALC fue destino de una nueva visita del máximo dirigente chino Xi Jinping, la segunda desde que accedió al cargo, quien, tras asistir a la VI Cumbre de los BRICS, realizó una gira por Argentina, Cuba y Venezuela. Por fuera de los BRICS, pero

demostrando la creciente importancia de la región, también el primer ministro de Japón, Shinzo Abe, realizó una visita a México, Trinidad y Tobago, Colombia, Chile y Brasil entre julio y agosto de 2014.

Así, ALC, sin ser inmune a la crisis económica, ha mantenido, en general, altas tasas de crecimiento acompañadas de políticas encaminadas a mejorar el desarrollo de buena parte de su población —avance que refleja el último *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*—, aunque sigue mostrando una persistente deuda en materias como igualdad y seguridad.

EL AÑO 2015 Y DESPUÉS

El diagnóstico del estado de las relaciones internacionales realizado prescribe la mala salud de un mundo enfermo y con pronósticos desigualmente graves, la posible evolución no llama al optimismo: en el escenario no ha quedado espacio para la ONU, manipulada en función de intereses nacionales y no como expresión de representación de la comunidad internacional, y no pasa por buenos momentos el derecho internacional, que también intenta adaptarse a las nuevas realidades. Recordemos que, como afirma Araceli Mangas: “Derechos humanos, democracia y Estado de derecho son nuevos valores instrumentales al servicio de valores meta en el Derecho internacional contemporáneo: paz, igualdad y desarrollo”¹².

En este contexto, durante 2015 la comunidad internacional tendrá que rendir cuentas respecto del grado de (in)cumplimiento de los ODM, definir la nueva agenda global de desarrollo post-2015 y alcanzar un acuerdo vinculante en materia de protección ambiental.

Aproximarse al estudio de la integración en ALC y su relación con la CSS se nos presenta entonces como una tarea tan

innovadora como necesaria. Allí se encuentran, a no dudarlo, elementos que pueden ayudarnos a imaginar nuevos caminos que combinen el optimismo de la razón con el pesimismo de la realidad.

NOTAS

1. Ya en julio de 1918 se publicaba el libro de Oswald Spengler, *La decadencia de Occidente. Bosquejo de una morfología de la historia universal*. También Mario Vargas Llosa ha opinado sobre este tema en su artículo "Decadencia de Occidente", publicado en *El País* el 1 de junio de 2014, donde hace referencia a otro ilustre liberal, Francis Fukuyama y su texto "America self-contained?", publicado en *The National Interest*, mayo/junio de 2014.
2. Véase su obra *Le Capital au XXIe siècle*, París, Seuil, 2013.
3. Datos difundidos el 20 de junio de 2014 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
4. Artículo publicado en el diario *El País*, el 5 de agosto de 2014. Disponible en http://elpais.com/elpais/2014/07/28/opinion/1406562335_801235.html [consultado el 22/09/2014].
5. Texto completo del discurso disponible en <http://www.voltairenet.org/article184032.html> [consultado el 19/09/2014].
6. "Cierre del Gobierno de Estados Unidos: cómo afecta en las oficinas públicas", diario *Clarín* (Argentina), publicado el 1 de octubre de 2013. Disponible en http://www.clarin.com/mundo/cierre-gobierno-ee-uu-oficinas_0_1003099937.html [consultado el 22/09/2014].
7. Las dificultades que enfrenta el proceso de integración explican la frase con que Perry Anderson comienza su libro *El Nuevo Viejo Mundo* (Barcelona, Akal, 2012): "Cuanto más avanzado se encuentra el proceso de integración, más difícil resulta escribir sobre Europa".
8. Sitio web del PNUD: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2013> [consultado el 22/09/2014].
9. Disponible en <http://www.g77bolivia.com/es/declaracion-de-santa-cruz> [consultado el 23/09/2014].
10. La página oficial de la cumbre es <http://www.brics6.itamaraty.gov.br/>
11. También se anunció la creación de una Reserva de Contingencia del BRICS, con un presupuesto inicial de 100 mil millones de dólares americanos.
12. Extractado de "Humanización, democracia y estado de derecho en el ordenamiento internacional", p. 32. Disponible en <http://www.racmip.es/docs2/DISCURSO%20A%20MANGAS%20y%20contestaci%C3%B3n.pdf> [consultado el 22/09/2014].

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

TAHINA OJEDA MEDINA Y JAVIER SURASKY

Conectar las esferas de ALC, la CSS y los procesos de integración regional implica un desafío de proporciones al que intentamos responder en este libro, que debe leerse como un primer paso en esa dirección.

Para aproximarse a la complejidad de la tarea que iniciamos basta con pensar los debates que tienen lugar en el interior de cada uno de los tres ejes sobre los que nos apoyamos. Ya nos hemos referido a las complejidades propias de la CSS en dos libros publicados por esta misma editorial que son, de alguna manera, antecedentes directos de este, lo que nos evita ahondar aquí en el tema.

En cuanto a los procesos de integración que tienen lugar en ALC, podemos señalar, siguiendo a Donald Puchala, que años de “definir, redefinir, modelar y teorizar no han conseguido generar conceptualizaciones satisfactorias de lo que es exactamente aquello de lo que estamos hablando cuando nos referimos a la integración internacional y exactamente qué intentamos aprender cuando estudiamos este fenómeno” (citado en Dogherty y Pfaltzgraff, 1990: 471).

Entre las respuestas clásicas a la pregunta sobre qué debemos entender por integración, hallamos las de Balassa y Haas.

El primero afirma que “la integración económica es la abolición de la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes estados nacionales” (Balassa, 1961: 1), mientras que el segundo sostiene que se trata de un “proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes” (Haas, 1966: 70). La primera definición está orientada por la economía, motor histórico de la integración, mientras que la segunda tiene un contenido multidimensional que —como pauta general— es más ajustado a los nuevos procesos en marcha en América Latina.

Por su parte, la idea de ALC debe ser entendida tanto en su expresión geográfica como en su proyección axiológico-política: ya en las luchas por la independencia que tuvieron como escenario al continente, el término “americano” era utilizado como “atractor identitario” por líderes de la talla de José de San Martín, Miguel Hidalgo, José Artigas, Simón Bolívar, Juan Pablo Vizcardo o Francisco de Miranda.

Esta comunidad contribuyó a enfrentar las tendencias disolutivas propias de los procesos independentistas que “llevaron a una atomización de las divisiones administrativas del antiguo imperio”, frente a las cuales “aparecieron también atracciones centrípetas, que impulsaban a la unidad y a la cohesión necesaria para enfrentar los peligros del mundo externo, europeo, que avanzaba propósitos colonialistas” (Barboza, 1999: 565-566).

Mientras el concepto geográfico de América permaneció, fue surgiendo el de Latinoamérica para designar el conjunto de los países de América que habían sido colonias españolas, portuguesas o francesas, apartándose de la América Caribeña.

El camino que luego siguieron las relaciones internacionales iría haciendo que el sentido axiológico-político de la idea

americana se fuera desplazando hacia lo latinoamericano, convertido en expresión de las luchas reivindicatorias que tuvieron lugar en la región después de la Segunda Guerra Mundial.

Este desplazamiento ilustra bastante bien la “ajenidad” que se fue construyendo entre América Latina y América Caribeña, tan cerca y tan lejos una de otra durante mucho tiempo. Hoy podemos ver que ambas Américas se tienden mutuamente la mano, jugando la CSS y la integración regional el rol de puentes entre ellas. Quizás vaya siendo hora de dejar de hablar de ALC y comenzar a referirnos a América Latina y caribeña como unidad.

Entre tanto, América Latina ha devenido hoy en la región más inequitativa del mundo (Ortiz y Cummins, 2011; CEPAL, 2013). Constituida en su mayor parte por Países de Renta Media (PRM) y desarrollo humano alto, ha adquirido un papel protagónico en el marco de la CSS, tanto a partir de su actividad en terreno como de los progresos conceptuales que la han tenido por origen. América Latina es también la parte del mundo que tiene en marcha una mayor cantidad de procesos de integración y mecanismos de cooperación regional.

El grado de desarrollo de la CSS latinoamericana y la amplitud de sus experiencias de integración pueden ser vistos como partes de una misma realidad, tal como lo señalaba el Informe sobre el Estado de la CSS elaborado por el secretario general de las Naciones Unidas en 2012 (A/66/229) en su párrafo 24: “La Cooperación Sur-Sur y triangular se ha caracterizado por un aumento de la concentración y la profundización de las relaciones, debido especialmente a la intensificación de la institucionalización de las medidas de cooperación regional, todo lo cual ha permitido crear las condiciones necesarias para una cooperación bilateral, regional y mundial más fuerte y significativa”.

Es de la mano de la CSS que el regionalismo y la integración cobran un renovado impulso en los inicios del siglo XXI en ALC, impulso que a la vez derivará en un fortalecimiento de la

propia CSS, generando un círculo virtuoso entre ambos extremos. Los procesos de cambio político, económico y social que se observan en los últimos 15 años en la región; las estrategias de proyección internacional que están implementando los estados; el cuestionamiento —teórico y operativo— del concepto de desarrollo, las dinámicas de las relaciones económicas internacionales y del sistema internacional y el incremento de la cooperación regional Sur-Sur son solo algunos de los elementos que nos llevan a estudiar en este libro los diversos procesos de construcción regional que se están gestando en ALC, el papel de sus diversos actores y las propuestas que formulan.

El panorama internacional con el que se inició este siglo ha influido en el reenfoque de los procesos de integración regional, propiciando unas formas con un sentido más político-estratégico que económico y donde el establecimiento de relaciones estratégicas entre los diversos actores resulta indispensable (Rojas, 2011). Es por ello que, en el ámbito de las relaciones Sur-Sur, la CSS regional se ha convertido en una de las formas más habituales después de la CSS bilateral en ALC. “Este tipo de articulación se ha vuelto una pauta común a la que suelen recurrir los países oferentes de CSS para desplegar estrategias coordinadas, aglutinar recursos y fortalecer espacios regionales, y debiera ser analizada como uno de los componentes principales de las ofertas de CSS” (Lengyel y Malacalza, 2010: 21).

El renovado auge de la CSS ha tenido repercusiones directas en el reimpulso de los procesos de integración y de regionalización en ALC. Dos ámbitos diferenciados que están estrechamente relacionados entre sí. La vinculación entre ambos consiste fundamentalmente en que mediante la cooperación es posible generar el contexto propicio para que “con base en acciones concretas de colaboración interpersonal, institucional e intergubernamental en las partes en cuestión, puedan sostenerse procesos de integración en el rubro político y

económico a escala subregional o, en el mejor de los casos, regional” (Prado y Rodríguez, 2013: 249).

En este libro abordamos la CSS que tiene lugar en y desde algunos de los más destacados procesos de integración regional en ALC y contemplamos tanto las dinámicas propias de los esquemas económicos de integración como los procesos políticos de construcción de ALC como una región que pretende jugar un rol más destacado en el escenario internacional¹, lo que requiere de una aclaración previa: la referencia a esquemas económicos no invalida el carácter esencialmente político de los procesos que han tomado la integración económica como su razón de ser, lo que implica un fuerte posicionamiento.

Si nos centramos solo en el enfoque económico clásico de las teorías de la integración y su materialización en la consecución de etapas para mejorar el comercio a través de incentivos arancelarios y la creación de zonas de libre comercio, dejaríamos sin respuestas y sin comprender el resto de iniciativas políticas que van encaminadas tanto al mejoramiento de las relaciones comerciales y el desarrollo de las capacidades productivas como a la proyección de la región y a su correspondiente impacto en la redistribución del poder mundial (Tussie y Trucco, 2010). Razón por la cual nos decantamos por un análisis multidisciplinario y multivariable en donde los elementos políticos —nacionales e internacionales—, económicos, sociales y culturales juegan un papel determinante en la lectura que hacemos de la CSS, los regionalismos y la integración en ALC.

Consideramos, por tanto, de gran utilidad explicativa los conceptos de *regionalismo* y *regionalización* sustentados en los estudios realizados por Björn Hettne (2002), entendiendo el regionalismo como el proceso de construcción de una región y la regionalización como el proyecto político para llevar a cabo ese proceso de construcción regional, distinción que permite la separación entre los discursos o proyectos regionales y las prácticas concretas de regionalización. Todo ello permite

reconocer más fácilmente la relevancia de los aspectos históricos, políticos, sociales, culturales y simbólicos en los procesos de construcción regionales, así como la existencia de una multiplicidad de actores y estrategias, que puedan actuar como impulsores y/o detractores del proceso (Cabezas, 2008).

No obstante, el regionalismo puede tener significados diferentes dependiendo de la disciplina y del lugar desde donde se analiza. Según Federico Merke (2010: 550-551), una forma práctica de entender el regionalismo sería pensarlo como el producto de una dinámica material y otra social: "Visto desde la dinámica material, el regionalismo constituye una intensificación en las relaciones entre sociedades que habitan una misma región (comercio, inversión, turismo, migración, intercambios académicos o culturales, etc.). Visto desde la dinámica social, el regionalismo es un proceso cognitivo que es esencialmente una construcción política y hasta de identidad [...] implica la construcción de un 'nosotros' regional que redefina los intereses nacionales de los socios para que incorporen los intereses del conjunto".

En la dimensión política también se puede leer el regionalismo como paradigma de resistencia, "una forma de contestación [...] del orden global y como una alternativa para crear 'escudos protectores' que defiendan y marquen el terreno frente a los embates de lo global [...] y defender no solo estrategias nacionales de inserción, sino también preferencias específicas de políticas sociales o económicas, que serían impensables defenderlas individualmente" (Jaramillo, 2011: 198).

Esto, sin embargo, no debe ser tomado como un resultado natural sino como una posibilidad, en tanto el regionalismo también puede ser utilizado como una herramienta de impulso y consolidación del orden que resulta de la globalización. Y no faltan ejemplos en la historia de ALC que ilustren este punto, desde la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

(ALALC) hasta la Alianza del Pacífico (AP), pasando por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en sus orígenes.

En el contexto latinoamericano y caribeño, los procesos de integración y de regionalización han recorrido un largo trecho. En el siglo XX surgieron básicamente por motivos económicos, impulsados por las dinámicas internacionales y por los intereses económicos nacionales de cada país. Desde entonces, han pasado por varias fases.

Su primera etapa —o primera generación—, también conocida como “viejo regionalismo”, entre los años sesenta y mediados de los ochenta del siglo XX, estuvo influenciada por las teorías liberal y estructuralista con las que se justificaba, por una parte, la importancia de una unión aduanera para facilitar los intercambios comerciales regionales y, por otra, la necesidad de generar un entramado productivo nacional que rompiera con la dependencia de los países latinoamericanos y caribeños con los centros económicos internacionales.

Esta etapa estuvo marcada por la creación de acuerdos de integración económica donde los pequeños agrupamientos intentaban tanto expandir sus mercados en una región determinada como proteger sus economías de las inestabilidades que les proporcionaba el sistema internacional vigente. Todo esto mediante una estrategia de substitución de importaciones y desarrollo endógeno. El objetivo general de dichos acuerdos era “impedir el agotamiento de estas políticas de desarrollo económico y crear economías de escala a través del surgimiento de un mercado regional, pero manteniendo las barreras a las importaciones extrarregionales” (Morales, 2007: 68).

Aun bajo estas prioridades, la cuestión política tenía una presencia importante en los debates —que el tiempo ha relegado a un segundo lugar y, a veces, dejado en un olvido tal vez intencional—. Raúl Prebisch (1982: 10), padre del estructuralismo cepalino, sostenía, al criticar el paradigma de la modernización, que “si la teoría económica resulta claramente insuficiente es porque

ignora la estructura social y sus mutaciones y las cambiantes relaciones de poder que emergen de todo ello” en una evidente referencia a la necesidad de analizar elementos propios de la política.

Una segunda etapa —o segunda generación— también conocida como “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”, transcurrida entre mediados de los años ochenta y finales de los noventa, estuvo influenciada por el modelo neoliberal de la integración económica, el “consenso de Washington revisado” aplicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la agenda neoestructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En ella se impulsaron agendas de apertura a los mercados internacionales que incluían acuerdos de libre comercio e incorporaban regímenes de inversión, temas fronterizos, infraestructuras regionales y algunas cuestiones de política ambiental y laboral —aunque de forma tangencial y poco articulada entre los países de un mismo bloque—. Tuvo lugar en un marco de grandes niveles de pobreza y desigualdades sociales y económicas producto, básicamente, de la crisis de la deuda en la región.

La tercera etapa —o tercera generación— también conocida como regionalismos “post-liberales”, comenzó a finales de la década de 1990 por la combinación del agotamiento del “regionalismo abierto”, los cambios políticos ocurridos en ALC y la redefinición de las políticas nacionales y regionales de desarrollo y CSS.

Los procesos que se observan en esta etapa presentan unos rasgos diferenciados con relación a los anteriores. Es un regionalismo que en el aspecto económico resulta “más modesto y concreto y tiene sus fundamentos en las condiciones actuales de la economía mundial que fuerzan a hacer del espacio regional la base de una nueva región económica, surgida del mundo en desarrollo y capaz de complementar sus acciones y, en caso necesario, competir con las macrorregiones del

capitalismo avanzado que ya disputa la hegemonía económica global” (Maira, 2008: 131).

TABLA 1
PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y DE REGIONALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

PROCESO ORIGINAL	AÑO DE INICIO	SE RECONVIERTE EN	AÑO DE RECONVERSIÓN
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	1960	Asociación Latinoamericana de Integración	1980
Mercado Común Centroamericano	1960	Sistema de Integración Centroamericana	1993
Grupo Andino	1969	Comunidad Andina de Naciones	1997
Asociación de Libre Comercio del Caribe	1973	Comunidad del Caribe	2008
Sistema Económico Latinoamericano	1975		
Mercado Común del Sur	1994		
Plan Puebla Panamá	2001	Proyecto Mesoamérica	2009
Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América	2004	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos	2006
Comunidad Suramericana de Naciones	2004	Unión de Naciones Suramericanas	2008
Cumbres de América Latina y el Caribe	2008	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	2010
Alianza del Pacífico	2011		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La integración “post-liberal” asume “una visión crítica de las reformas liberales y de las experiencias de integración de los noventa [y] señala el exceso de énfasis conferido por esos esquemas bilaterales y subregionales a las cuestiones comerciales, lo que habría llevado a ignorar temas relacionados con las asimetrías estructurales entre los países miembros y, de manera más general, a dejar de lado preocupaciones como las dimensiones productivas y ‘de desarrollo’ de los procesos de integración”. Como consecuencia, y desde lo político, esta

mirada instala el debate en torno a una pregunta que ya adelantáramos y consideramos clave: ¿es la regionalización una forma de resistencia frente a la globalización o es una forma de insertarse mejor en ella?

El proceso reseñado se expresó en la reconversión de procesos de integración y regionalización en marcha, así como en la aparición de nuevas iniciativas. La tabla 1 ilustra parte de ese proceso.

En nuestra interpretación, los procesos de integración y de regionalización pueden ser entendidos, según sea el caso concreto de estudio, como una forma de resistencia² o como una forma de inserción en el sistema global, o, quizá, como una posición intermedia entre:

- Una forma de protección o resistencia “donde el factor político interno y los arreglos institucionales generados a partir de lo doméstico constituyen el marco conceptual del paradigma del regionalismo como construcción de bloques de resistencia” (Jaramillo, 2011: 199). Es decir, una forma de resistencia a la globalización y al imperialismo. Los partidarios de esta línea asumen que “la globalización no es el fin del imperialismo sino un salto cualitativo del mismo [...] representa la transición del imperialismo clásico hacia otro de nuevo tipo, basado en las actuales condiciones bajo las cuales se desenvuelve el modo de producción capitalista” (Borón, 2012: 21).
- Una forma de supervivencia y de posicionamiento en el sistema internacional a través de las alianzas entre socios estratégicos. Quienes se decantan por esta vertiente no cuestionan la globalización en sí misma —por considerarla una realidad innegable—, sino los efectos negativos que esta pueda producir, sobre todo en el plano económico y comercial para los estados y para los pueblos del Sur. En ese sentido, el planteamiento va

encaminado hacia la construcción de alianzas económicas y políticas más estables para la provisión de bienes públicos globales, la resolución de problemas de desarrollo, el saneamiento de las economías locales y regionales, así como la proyección internacional de sus actores. A través de la adopción de programas internacionales y la construcción de mecanismos de cooperación comercial con otros países del Sur, sus principales protagonistas en la región se encaminan hacia la construcción de una “nueva geografía comercial” que busca redibujar la geografía comercial del planeta (Cairo y Cabezas, 2003).

Para José Antonio Sanahuja (2008: 22), estas propuestas “post-liberales” de regionalización e integración en América Latina, aun teniendo enfoques distintos y en ocasiones líneas divergentes, se caracterizan por:

- La primacía de la agenda política, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda³ y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países.
- Otorgar mayor papel a los actores estatales, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington”, de carácter “desarrollista”, distanciándose así de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial y el protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado.
- Poner mayor énfasis en una agenda “positiva” de la integración centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de CSS.
- Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, la

vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.

- Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y facilitar el acceso a mercados externos.
- Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración.

Mientras los nuevos esquemas de cooperación aún buscaban afianzarse, la crisis financiera global —que tuvo su inicio en el mercado hipotecario de Estados Unidos en 2008— planteó nuevos escenarios y, como resultado, seremos testigos de una profundización de diferentes procesos de integración latinoamericanos y caribeños en los que ahora se van introduciendo cuestiones referidas a la integración financiera como parte de las discusiones que se instalan en torno de la arquitectura financiera regional.

Hoy los debates en torno a la integración y las regionalizaciones dedican parte de su atención al rol de “las instituciones de fomento a la inversión productiva y a la integración física (Comunidad Andina de Fomento, Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata, Fondos de Convergencia Estructural MERCOSR, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social de Brasil, Banco del Sur, Banco Interamericano de Desarrollo), como también a la creación de sistemas de pago en moneda local y a la defensa del fortalecimiento o creación de nuevas instituciones para la prestación de liquidez frente a la crisis de balance de pagos,

como el Fondo Latinoamericano de Reservas” (Desiderá y Alves, 2012: 33).

Los progresos hacia la puesta en funcionamiento del futuro “Banco del Sur” son resultado de esta “nueva dirección” que atraviesa a ALC y una demostración de la vitalidad de sus procesos de integración y de la estrecha relación entre estos y la CSS que practican sus países.

Esperamos que el recorrido que este trabajo propone sirva a sus lectores y lectoras para lograr un conocimiento más acabado sobre los avances de la integración y los procesos de regionalización en ALC y sobre su relación con la CSS. Dos asuntos que, sin duda, continuarán ocupando un espacio central en los debates que tienen lugar en la región y que influyen en su proyección frente a un mundo crecientemente complejo.

NOTAS

1. Porque existen diferentes procesos de construcción regional es que nos referimos en este libro a los regionalismos, en plural.
2. Dentro de esta perspectiva asociada a una idea de resistencia frente al modelo económico imperante Preciado Coronado (2013: 33) realiza una interesante subdivisión entre experiencias de “integración post-neoliberal de corte comunitario” e “integración post-neoliberal de tendencia contrahegemónica”.
3. Tomamos las palabras del profesor Sanahuja, pero creemos conveniente señalar que bajo la etiqueta de “izquierda” que se aplica a un conjunto de gobiernos que se van a ir estableciendo en la región en la primera década de este siglo se presentan proyectos y prácticas políticas divergentes que nos obligan a tratar con cuidado esa aseveración.

BIBLIOGRAFÍA

- BALASSA, B. (1961): *The Theory of Economic Integration*, The Irwin Series in Economics, Homewood, Illinois.
- BARBOZA, J. (1999): *Derecho Internacional Público*, Zavallía, Buenos Aires.
- BORÓN, A. (2012): *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, Ediciones Luxenburg, Buenos Aires.
- CABEZAS, A. (2008): *Redes de Mujeres y Regionalismo en América Latina durante las negociaciones del ALCA (1994-2004)*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- CAIRO, H. y CABEZAS, A. (2003): “La integración de América Latina a los cuatro vientos”, *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, pp. 103-110. Disponible en

- <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/08/America-Latina-y-su-integracion-en-los-cuatro-vientos-Heriberto-Carou-y-Almudena-Gonzalez.pdf> [consultado el 28/07/2014].
- CELAC (2013): *Panorama Social de América Latina*, CELAC, Santiago de Chile.
- DESIDERÁ, W. y ALVES, R. (2012): "La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latinoamericano", en DESIDERÁ, W. y ALVES, R. (orgs.), *Perspectivas para la integración de América Latina*, IPEA / CAF, Brasilia, pp. 11-36. Disponible en <http://www.io.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11759.pdf> [consultado el 28/08/2014].
- DOHERTY, J. y PFALTZGRAFF, R. (1990): "Teorías de Integración Internacional, Regionalismo y Cohesión de las Alianzas", *Teorías en Pugna de las Relaciones Internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 443-480.
- HAAS, E. (1966): *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, BID-INTAL, Buenos Aires.
- HETTNE, B. (2002): "El nuevo regionalismo y el retorno a lo político", *Comercio Exterior*, vol. 52, n° 11, noviembre, Banco de Comercio Exterior de México, México. Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/5/2/hett1102.pdf> [consultado el 25/07/2014].
- JARAMILLO, G. (2011): "El doble movimiento sudamericano: construcción regional y gobernanza global", en ALTMANN, J. et al. (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?*, Editorial Teso / CAF / FLACSO, Argentina, pp. 195-205.
- LENGYEL, M. y MALACAIZA, B. (2010): *¿De qué hablamos cuando hablamos de cooperación Sur-Sur? conceptos, actores y agenda de investigación-un estudio de casos*, FLACSO-Argentina/PNUD, Argentina. Disponible en http://www.academia.edu/4538403/_De_que_hablamos_cuando_hablamos_de_Cooperacion_Sur-Sur_Conceptos_Actores_y_Agenda_de_Investigacion_Un_estudio_de_casos [consultado el 23/03/2014].
- MAIRA, L. (2008): "La Comunidad Sudamericana de Naciones y las perspectivas de la integración", en ALTMANN, J. y ROJAS, F. (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid, pp. 123-144.
- MERKE, F. (2010): "Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica", en TUSSIE, D. y TRUCCO, P. (eds.), *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Editorial Teso/FLACSO/LATN, Buenos Aires, pp. 545-596.
- MORALES, M. (2007): "Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina", *Confines*, n° 6, pp. 66-80, agosto-diciembre [revista electrónica]. Disponible en <http://confines.mty.itesm.mx/articulos6/MoralesM.pdf> [consultado el 23/07/2014].
- MOTTA, P. y RÍOS, S. (2007): "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", *Serie Comercio Internacional*, n° 82, División de Comercio Internacional e Integración/CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/30045/s82ci_l2776e_p_oregionalismo_pos_liberal_america_do_sul.pdf [consultado el 09/09/2014].
- ORTIZ, I. y CUMMINS, M. (2011): *Global Inequality: Beyond The Bottom Billion*, UNICEF Social and Economic Policy Working Paper. Disponible en http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Global_Inequality_REVISED_-5_July.pdf [consultado el 22/05/2014].
- PRADO, J. P. y RODRÍGUEZ, P. (2013): "Cooperación Sur-Sur como promotora de la integración latinoamericana", en RODRÍGUEZ, P. (coord.), *Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, Asia, África, Europa, Eurasia y Medio Oriente*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México, pp. 241-266.
- PREBISCH, R. (1982): "Presentación", en BUNGE, M., *Economía y Filosofía*, Tecnos, Madrid, pp. 9-16.
- PRECIADO, J. A. (2013): "Paradigma social en debate: aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La CELAC en la integración autónoma de América Latina", en RUIZ

- URIBE, M. N. (coord.), *América Latina en la crisis global. Problemas y desafíos*, CLACSO/ALAS, México D. F., pp. 27-49.
- ROJAS, F. (2011): "Cambios globales e integración en América Latina y el Caribe", en ALTMANN, J. et al. (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?*, Editorial Teseo/Corporación Andina de Fomento/Flacso, Buenos Aires, pp. 11-30.
- SANAHUJA, J. A. (2008): "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambios en la integración regional de América Latina", en MARTÍNEZ, L. et al. (coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 7, año 2007-2008, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, pp. 11-54. Disponible en <http://www.io.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf> [consultado el 28/07/2014].
- TUSSIE, D. y TRUCCO, P. (eds.) (2010): *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Editorial Teseo/FLACSO/LATN, Buenos Aires.

LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS: DIÁLOGO POLÍTICO, CONCERTACIÓN DIPLOMÁTICA Y COOPERACIÓN SUR-SUR

BRUNO AYLLÓN Y TOMÁS GUAYASAMÍN

INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y CONSTITUCIÓN DE LA CELAC

En ALC han existido varios esfuerzos regionalistas de carácter político y económico que aún coexisten bajo la representación de tres modelos, tal como se han presentado en el primer capítulo. La CELAC se adscribe al “nuevo regionalismo latinoamericano” o “regionalismo post-liberal”, dentro de un proceso especialmente importante que engloba al conjunto de la región como el mecanismo más válido de diálogo político (Rojas, 2013; Bonilla, 2014; Falconí, 2014; Sanahuja, 2014).

Las razones que provocaron su creación son múltiples, pero destacan tres factores. El primero respondió al agotamiento del actual sistema interamericano como consecuencia de que “la OEA y su sistema van llegando, si no han llegado ya, a un límite de eficiencia, representatividad y hasta de legitimidad”. Un segundo factor es el debilitamiento y desuso de procesos de integración tradicionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y, en menor medida, el MERCOSUR. El

tercero descansa sobre un alto peso de lo político y del rol que ocupa el Estado para liderar el desarrollo y actuar regionalmente (Carrión, 2014).

Los antecedentes de la CELAC se remontan al Grupo de Contadora en 1983 y su Grupo de Apoyo¹. En aquel entonces, el grupo fue conformado sin la presencia de actores externos, con el propósito de emprender un sistema de acción conjunta regional frente a los crecientes conflictos armados en Centroamérica que amenazaban con extenderse. Tres años después, el Grupo de Río heredaría los cometidos de Contadora, transformándose en un mecanismo permanente de consulta y concertación política². Se estableció también la realización con periodicidad anual de Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC) con la presencia de los jefes de Estado y de Gobierno (SELA, 2012). De esta forma, la CELAC se convierte en un proceso que incorpora el patrimonio histórico y político de las CALC y del Grupo de Río con sus 22 conferencias celebradas y una multiplicidad de decisiones y acuerdos adoptados.

CUADRO 1

ANTECEDENTES DE LA CELAC

1. CALC, Costa de Sauipe, Brasil, 16 y 17 de diciembre de 2008

- El contenido de la reunión giró en torno a 12 ejes centrales: 1) cooperación entre mecanismos regionales y subregionales de integración; 2) crisis financiera internacional; 3) energía; 4) infraestructura física; 5) desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza; 6) seguridad alimentaria y nutricional; 7) desarrollo sostenible; 8) desastres naturales; 9) promoción de los derechos humanos y combate al racismo; 10) circulación de personas y migraciones; 11) CSS; y 12) proyección de ALC.

2. CALC, Cancún, México, 23 de febrero de 2010

- En la Cumbre de la Unidad se acordó la profundización de la integración regional a partir de dos imperativos fundamentales: democracia y desarrollo.

- Los mandatarios consensuaron intensificar el diálogo y coordinación entre procesos de integración y evaluar el inicio de un proceso de convergencia.

3. CALC, Caracas, Venezuela, 3 de diciembre de 2011

- Venezuela y Chile, en su condición de presidentes de la CALC en 2010 y 2011, redactaron los Estatutos de la CELAC.
- Se constituyó la CELAC, con 33 estados soberanos de ALC, considerada "la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad" (CALC, 2011).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Con tres años de existencia, el avance de la CELAC en la definición de agendas consensuadas desde el Plan de Acción de Montego Bay (Jamaica, 2009) se ha expandido hasta abarcar 21 ejes temáticos identificados en el Plan de Trabajo de la Presidencia Pro Témpore (PPT) de Costa Rica, en 2014. Se configura así un espacio de diálogo y concertación, cuyos ejes de trabajo sintetizan las funciones que desempeñó el Grupo de Río, entre otras, el diálogo político; la interlocución con otros actores; el impulso a la agenda internacional de ALC; la concertación de posiciones comunes en foros globales y la convergencia de procesos de integración.

ORGANIZACIÓN, MIEMBROS Y PROCEDIMIENTOS

La CELAC está constituida por todos los países americanos y caribeños, salvo Estados Unidos y Canadá. Geográficamente, integra a los 12 estados sudamericanos, los siete centroamericanos, los 13 del Caribe y un solo representante norteamericano: México. En ese escenario heterogéneo y diverso, la CELAC emerge como una de las regiones de mayor riqueza étnico-cultural, con casi 600 millones de ciudadanos, una extensión de unos 20 millones de kilómetros cuadrados y un PIB conjunto aproximado de 6,06 billones de dólares, la tercera economía

mundial. Posee la quinta parte de las reservas de petróleo y la mayor diversidad biológica, albergando la mitad de los bosques tropicales, el 23% de las áreas forestadas y el 30% del agua dulce del planeta³.

Sin embargo, la región aún enfrenta una histórica inequidad en la redistribución de la riqueza, con 164 millones de personas en situación de pobreza. La exclusión de grandes grupos sociales ha propiciado una baja credibilidad en las instituciones, generando desafección y desinterés en un proyecto de ciudadanía latinoamericana y caribeña. Esta situación se agrava por la baja tasa de formación de capital fijo e insuficiente nivel del ahorro doméstico, la desarticulación de las diferentes ramas de las economías, una alta informalidad laboral, carencias de servicios públicos y grandes presiones ambientales y energéticas (Mora, 2014). Estos constituyen los grandes desafíos de la región.

Con el objetivo de impulsar la agenda de integración política, económica y cultural de la región, se han establecido algunos procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC, que aparecen en el cuadro 2.

CUADRO 2
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA CELAC

Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno

- Máxima instancia decisoria. Designa al país sede y el ejercicio de la Secretaría Pro Tempore.
- Define directrices y lineamientos políticos, prioridades, estrategias y planes de acción. Aprueba modificaciones de procedimientos.
- Adopta mecanismos y estrategias para las relaciones exteriores.

Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores

- Se reúne dos veces al año. Discute temas relevantes y revisa el avance de los compromisos acordados.
- Prepara las siguientes cumbres y concierta posiciones comunes.

Presidencia Pro Témpore

- Órgano de coordinación institucional, técnica y administrativa ejercida por el país sede de la siguiente cumbre.
- Instrumenta y da seguimiento a las decisiones de las cumbres y reuniones de cancilleres. Redacta documentos, informes, memoria anual y web oficial.

Reunión de coordinadores nacionales

- Se reúne ordinariamente dos veces al año antes de cada Reunión de Cancilleres y de forma extraordinaria cuando se determine. Constituye la instancia de enlace y coordinación. Implementa disposiciones de mecanismos superiores.
- Elabora proyectos de declaración, decisiones y resoluciones. Forma grupos de trabajo y prepara reuniones de cancilleres.

Reuniones especializadas

- Convocadas por la PPT de acuerdo al Programa de Trabajo Bial. Atienden áreas de interés y otras que promuevan la integración y cooperación regional.

Troika ampliada

- Compuesta por el país que ejerce la PPT, por su antecesor y por su sucesor, más un Estado miembro de CARICOM⁴, representado por quien ostenta su PPT.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE CELAC (2011).

El desafío de contar con una institucionalidad permanente no ha sido impedimento para celebrar dos cumbres. La primera en Santiago (Chile), el 27 y 28 de enero de 2013, y la segunda en La Habana (Cuba), el 28 y 29 de enero de 2014. La primera PPT correspondió a Chile durante el periodo 2012-2013 y la segunda la ejerció Cuba en el periodo 2013-2014. Costa Rica asumió la tercera PPT al finalizar la Cumbre de La Habana hasta la tercera cumbre, prevista en San José, en enero de 2015. Además, conforme a los procedimientos establecidos en Caracas para el funcionamiento orgánico de la CELAC, San Vicente y Las Granadinas, en representación de CARICOM, forma parte de la “troika” ampliada, también denominada “cuarteto”.

Se desprenden, así, seis instancias principales que funcionan como engranaje institucional de la CELAC. A estas, se

sumarían otras iniciativas presentadas en reuniones ministeriales, pudiendo generar nueva institucionalidad en el área social, ambiental, energética y financiera. El proceso de toma de decisiones es simple. Todos los compromisos se adoptan por consenso y tienen carácter de acuerdo político, constituyendo mandatos para los países. Esta particularidad busca legitimar consensos en su accionar e impedir el eventual dominio de determinados países o bloques internos. El esquema también prevé un mecanismo de consulta urgente con el propósito de emitir rápidamente pronunciamientos regionales. La PPT o cualquier Estado miembro, podrá proponer un proyecto de declaración o comunicado que será examinado por la troika.

VISIÓN POLÍTICA

El discurso inaugural del expresidente de Brasil, Lula da Silva, en la primera CALC, refleja la visión política del proceso y la necesidad, en sus palabras de: “[...] dar respuestas propias para las aspiraciones de bienestar y prosperidad de nuestros pueblos. Pasados dos siglos desde nuestras independencias, esta es la primera vez que la región une sus voces [...] Esta cumbre tiene un mensaje simple, pero fundamental: solo lograremos superar los retos de la integración y el desarrollo si asumimos nuestra vocación latinoamericana y caribeña. Debemos hacerlo sin un espíritu de confrontación con nadie. Nuestra unidad debe entenderse como una contribución a un nuevo mundo multipolar y multilateral”.

El bien elegido lema por los líderes políticos, “Unidad en la diversidad”, expresa lo que aspira a representar la CELAC. Este principio servirá para medir las habilidades de formular acuerdos en un espacio donde conviven países con políticas liberales ortodoxas, otros que apuestan por el modelo del “socialismo del siglo XXI” y quienes plantean distintas políticas

de estabilidad económica, inclusión social y desarrollo industrial en el marco del consenso de Brasilia (Riggirozzi y Tussi, 2012; Sanahuja, 2012).

El reconocimiento de la diversidad adquiere plena significación con Cuba, cuyo ejercicio de la PPT (2013) supone el pleno retorno de la isla a los foros regionales, superando el bloqueo internacional ejercido por Estados Unidos. Por otra parte, se ha señalado que, por el carácter y nivel jerárquico acordado por los jefes de Estado y de Gobierno, la CELAC se convierte en el espacio deliberativo por excelencia en la región, en contraste con el creciente desinterés que suscitan, por ejemplo, las cumbres iberoamericanas (Bonilla y Álvarez, 2014; Sanahuja, 2014).

De esta manera, los jefes de Estado y Gobierno asumieron para la CELAC una posición programática y estratégica frente al actual orden internacional que fue pensada en base a dos perspectivas: una concebida desde el cambio mundial y otra desde los objetivos estratégicos de desarrollo que persigue cada país. Estas metas no pueden interpretarse desde el tradicional enfoque liberal multilateral, ya que demandan someter lo técnico e institucional a los fines estratégicos (Vivares y Zapata, 2011). Así, la CELAC se convierte en un espacio donde lo comercial ha ocupado poco espacio. Se ha logrado más bien resolver el dilema subyacente a través de la repolitización de las relaciones exteriores y la incorporación de estrategias de desarrollo como tema central (Dabène, 2012; Falconí, 2014; Rojas, 2012).

DESARROLLO Y COOPERACIÓN EN LA CELAC

La CELAC ha avanzado en un corto espacio de tiempo, en primer lugar, en la concertación de una perspectiva conceptual compartida de un desarrollo integral e inclusivo, amplio y polifacético que se extiende más allá del aumento del ingreso por habitante; que aborda la desigualdad social característica de los

países de ALC y garantiza el desarrollo sostenible y productivo en armonía con la naturaleza; que afirma el respeto al pluralismo y al derecho soberano de cada pueblo a escoger su forma de organización política y económica. Sus fundamentos y principios están arraigados en la reafirmación de la democracia y en un enfoque del desarrollo basado en el respeto a todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo (CELAC, 2013a, 2014a y 2014c).

Esta perspectiva se ha plasmado en un abanico de temáticas para la cooperación regional intra-CELAC, que constituyen una verdadera agenda de desarrollo, desplegada en reuniones ministeriales especializadas, mecanismos sectoriales, regionales y subregionales (Nivia-Ruiz y Prieto-Cardozo, 2014). Esta cooperación intrarregional se ha incrementado desde sus orígenes, tanto en su especificidad como en las modalidades de trabajo, además de crear mecanismos propios de seguimiento y evaluación. Constituye por estas razones “un paradigma autónomo de cooperación internacional capaz de hacer aportes sustanciales a la integración regional y al fortalecimiento de las políticas públicas nacionales para el desarrollo” (AGCI/DGCIN, 2012: 2).

Las decisiones, medidas e iniciativas tomadas en esos espacios de diálogo político y coordinación temática regional son adoptadas en las cumbres de la CELAC conforme a los principios de flexibilidad y participación voluntaria. Abarcan una variedad de cuestiones cruciales para el desarrollo regional en las áreas definidas en las declaraciones finales y planes de acción de las cumbres. A fin de estructurar y racionalizar este activismo temático, la Declaración de la Habana propuso la construcción de una “herramienta de planificación [...] para la obtención de objetivos claros, medibles y adaptables a las distintas realidades nacionales” (CELAC, 2014a).

En segundo lugar, en el consenso sobre las potencialidades de la CSS y regional entendidas como mecanismos que

aspiran a producir “resultados tangibles y beneficios mutuos, acordes con las altas aspiraciones de desarrollo y prosperidad de sus respectivas sociedades, teniendo como base el intercambio de experiencias y de conocimientos, con fundamento en el patrimonio acumulado por las instituciones regionales existentes” (CALC, 2008). Bajo este prisma, la CSS de la CELAC se vincula a toda la construcción teórica y operativa tejida por los países en desarrollo desde el Plan de Acción de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (1978) hasta la Declaración de Nairobi sobre CSS (2009), incluyendo los mandatos y disposiciones de las Naciones Unidas.

CUADRO 3

LA CSS EN LAS DECLARACIONES DE LAS CALC Y LA CELAC

- Declaración de Salvador de Bahía (2008): Se destacó la importancia del fortalecimiento de la CSS y triangular para complementar los esfuerzos nacionales de desarrollo en el combate a la pobreza. Se acordó impulsar iniciativas de CSS y Norte-Sur para la promoción del desarrollo sostenible. Se decidió identificar e implementar estrategias de CSS y triangular que potencien la cooperación técnica y el intercambio de experiencias exitosas que puedan constituirse en buenas prácticas regionales.
- Declaración de Cancún (2010): Se señaló la importancia de la CSS, inspirada en el espíritu de solidaridad sin sustituir o reemplazar a las fuentes tradicionales de cooperación para el desarrollo. Se propuso impulsar las iniciativas de CSS y Norte-Sur y el fomento de la cooperación triangular dentro del sistema multilateral.
- Declaración de Caracas (2011): Se manifestó la necesidad de avanzar sobre la base de los principios de la CELAC en el fortalecimiento y consolidación de la cooperación latinoamericana y caribeña, en el desenvolvimiento de las complementariedades económicas y la CSS como eje integrador del espacio común e instrumento de reducción de asimetrías.

- Declaración de Santiago (2013): Se apoyaron las iniciativas de cooperación entre la CELAC y otros países y agrupaciones mediante la CSS y triangular. Se afirmó la necesidad de que la CELAC se dotase de un conjunto de principios y normas que garantizaran la cooperación intra y extrarregional en conformidad con los planes y programas de desarrollo decididos por los países de la comunidad. Se creó el Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional para construir una política de CSS y triangular regional que se articule con las instancias de cooperación existentes.
- Declaración de La Habana (2014): Se reafirmó la voluntad de impulsar programas regionales, subregionales bilaterales y triangulares de cooperación, así como una política regional de CSS y triangular, que contemple las características y necesidades de las áreas, subregiones y países que las conforman.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Si bien persiste en la CELAC una concepción no estructural de la CSS, apenas como medio o “instrumento privilegiado para la complementación, la unión, la integración y el intercambio horizontal de conocimiento entre los países”, sobresalen aspectos centrales como el papel específico que juega, su rol complementario y no sustitutivo de la Cooperación Norte-Sur, sus diferencias respecto a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y su especificidad que explica la necesidad de analizarla y evaluarla con otros estándares. La CELAC ha recalcado que la CSS no debe ser considerada “una panacea” para solventar los desafíos del desarrollo “ni servir como excusa para que los donantes tradicionales [...] disminuyan el ritmo de sus esfuerzos” (CELAC, 2014c y 2014d).

En tercer lugar, en concretar esas visiones políticas y conceptuales conjuntas en una panoplia de iniciativas concretas, todavía en fase de ajuste y definición es cierto, que se ven reforzadas por uno de los principales éxitos de la CELAC: la adopción de posiciones comunes en materia de desarrollo y cooperación que afianzan la posición internacional de la región en temas de interés para los estados miembros, de forma mancomunada, permitiendo su traducción en “acciones rápidas y eficaces que

promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional” (CALC, 2010).

Debe destacarse que los países que han ocupado las PPT hayan asumido la representación colectiva de todos los estados miembros bajo el paraguas de la CELAC en los debates que se producen en plataformas como el Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC. Del mismo modo, se ha ratificado una postura regional asentada en conferencias y reuniones previas sobre el rol de los países latinoamericanos y caribeños como receptores de AOD⁵. En efecto, la región ha mostrado su preocupación por su limitado acceso a financiación concesional y a los flujos de ayuda, como consecuencia de la crisis del Norte y de una visión “estrecha” de los donantes sobre el desarrollo asociada a la renta per cápita. La CELAC no solo ha demandado el cumplimiento de los compromisos de los donantes o la atención que requiere aún la región para consolidar sus conquistas de desarrollo y equidad. La CELAC apuesta por una “reforma significativa del sistema de gobernanza económica internacional” que asegure a los países en desarrollo “voz y representación real”, en línea con las circunstancias actuales, propicias y favorables, para avanzar con pasos más decididos hacia una gobernanza de la cooperación que refleje las alternativas propuestas desde los países del Sur (CELAC, 2014f).

En la definición de la agenda de desarrollo post-2015 la CELAC ha sostenido en la Asamblea General de la ONU, una posición común que aboga por enfatizar “la eliminación de brechas a nivel internacional, regional y al interior de las sociedades, así como en la solución de los problemas estructurales de las naciones en desarrollo, agudizados por la crisis económica global”. Se han realizado también propuestas que incluyen las nuevas prioridades regionales de desarrollo como la vinculación de los objetivos que se acuerden a “una genuina alianza global [...] fortalecida con medios de implementación efectivos” que mezclen “recursos financieros, desarrollo y

transferencia de tecnología, así como la creación de capacidades” (CELAC, 2013c y 2014e).

Tales logros en la concertación política de posturas sobre el desarrollo y la cooperación encuentran su fundamento en los puntos 4.1 a 4.3 de la Declaración de Santiago, donde se proclama la capacidad de la CELAC para “reaccionar de manera coordinada a los desafíos de un mundo en proceso de profunda transformación”, con la consecuencia de facilitar el acercamiento de posiciones y la coordinación regional en conferencias internacionales. Para hacer operativa esta capacidad, los representantes permanentes de los estados miembros de la CELAC en la ONU consensuaron un mecanismo de participación conjunta que incluye la posibilidad de ratificar a candidatos regionales de consenso para puestos clave en organismos multilaterales. También se han pronunciado a favor de una reforma del Consejo de Seguridad (CELAC, 2013a: 8).

En cuarto lugar, en la proyección de estas perspectivas del desarrollo y la cooperación en sus relaciones exteriores, tanto en aquellas que se dirigen a países con los que se han establecido foros estratégicos de diálogo político, siguiendo una lógica de CSS, como en otras orientadas al fortalecimiento y avance de marcos birregionales, en el caso de la Unión Europea. El caso de China resulta muy estimulante para las perspectivas de desarrollo de la CELAC. La CSS de China con la región no es nueva, pero es en el siglo XXI cuando adquiere una relevancia inusitada. La gira del presidente Hu Jintao por Argentina, Brasil y Chile, en 2004, supuso un hito y ni siquiera el hecho de que 12 de los 23 países que reconocen a Taiwán se encuentren en ALC ha obstaculizado la intensificación de los intereses. Más bien los ha incentivado (Slipak, 2014). El surgimiento de la CELAC como federador regional va a suponer una reformulación de la estrategia china, puesta de manifiesto en el discurso del primer ministro Wen Jiabao, pronunciado en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el 26 de junio de 2012.

El mandatario chino formuló una estrategia compartida de “cooperación pragmática” basada en cuatro ejes centrales: un pilar político sustanciado en un Foro de Cooperación China-ALC como espacio de diálogo periódico en el nivel de los cancilleres; un pilar de cooperación económica y comercial, con el objetivo de superar en cinco años el volumen de intercambios de 400.000 millones de dólares, alimentado por un Fondo de Cooperación de 5.000 millones, en un primer paquete, y una línea de crédito del Banco de Desarrollo de China de otros 10.000 millones destinados a infraestructuras físicas; un pilar de cooperación agrícola con mecanismos de reserva alimentaria de emergencia; un fondo de 50 millones de dólares para crear entre cinco y ocho centros de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología agrícola; el intercambio de 500 técnicos y un volumen comercial en agricultura de 40.000 millones de dólares. Por último, un pilar de fomento de la amistad entre los pueblos, vinculado al intercambio cultural, humano y turístico, que incluye 5.000 becas, centros de educación y lengua, un Foro de Innovación Científico-Tecnológica y otro de políticos jóvenes.

Si bien la ejecución de todas estas propuestas se encuentra aún lejos, se dio un primer paso con el establecimiento formal del Foro Político China-CELAC, decisión adoptada en la II Cumbre de La Habana. La reunión mantenida entre los jefes de Estado y de Gobierno del cuarteto de la CELAC y el presidente Xi Jinping, en Brasilia, el 17 de julio de 2014, arrojó dos importantes resultados: el acuerdo para elaborar una hoja de ruta con la PPT de la CELAC para identificar las áreas temáticas del Foro y el anuncio de su primera reunión, en enero de 2015, en Beijing, con la participación prevista de los 33 cancilleres latinoamericanos y caribeños y su homólogo chino Wang Yi. La declaración conjunta del encuentro señaló la intención de formular el Plan de Cooperación China-ALC (2015-2019) y “el creciente nivel de diálogo y Cooperación Sur-Sur” (CELAC/China, 2014).

EL GRUPO DE TRABAJO DE COOPERACIÓN Y HAITÍ

La CELAC ha dado pasos firmes en otras dos dimensiones estrechamente relacionadas. Por una parte, en la definición de una política propia de CSS y, por otra, en el compromiso con Haití. En efecto, la constitución de un Grupo de Trabajo de Cooperación (GTC) de la CELAC representa un logro en la dinámica cooperativa regional. La idea surgió de una iniciativa conjunta de Argentina y Chile, en las vísperas de la I Cumbre de Santiago y fue incorporada en la declaración final (punto 33). El documento de propuesta justifica la creación del GTC en la necesidad de responder al doble desafío institucional y de gestión que exige, por una parte, “reforzar los mecanismos de diálogo más allá de las instancias sectoriales para fortalecer la cooperación intrarregional”, y por otra, para hacer la cooperación más visible en las plataformas globales. La propuesta del GTC incluyó un cauteloso llamado a no “reemplazar a otras instancias establecidas ni rivalizar con ellas, sino constituirse en otro espacio de intercambio de conocimientos, información y buenas prácticas [...] evitando la duplicación de esfuerzos a través de una agenda propia y diferenciada” (AGCI/DGCIN, 2012: 3).

Hasta el momento, el GTC se ha reunido en dos ocasiones. La primera en Buenos Aires, el 12 de septiembre de 2013, fecha de conmemoración del día internacional de la CSS. El resultado más concreto fue la aprobación del marco para el funcionamiento del GTC que estableció el objetivo, funciones y procedimientos para su coordinación, miembros integrantes, toma de decisiones por consenso, periodicidad ordinaria anual y sede de las reuniones (Nivia-Ruiz y Prieto-Cardozo, 2014).

La segunda en San José, durante la PPT de Costa Rica, los días 29 y 30 de julio de 2014. En ese encuentro los responsables nacionales elaboraron un borrador de marco conceptual para la cooperación de la CELAC. El documento resultante reitera los antecedentes de la CSS y sistematiza la apuesta por la cooperación en el proceso constitutivo de la CELAC y en sus dos primeras

cumbres. Con esta base se proponen unos lineamientos no excesivamente originales, pero útiles en el proceso de construcción de una identidad cooperativa regional. Se redactó otra iniciativa para promover la participación permanente como observadores en las reuniones de mecanismos de integración regionales y subregionales de los responsables de cooperación del cuarteto de la CELAC (2014g).

Finalmente se avanzó en las definiciones políticas de la cooperación con Haití y en cumplir la resolución de los ministros de Exteriores de la CELAC, del 28 de enero de 2013. En la resolución se reconoció que el compromiso regional con la reconstrucción y el desarrollo haitiano deberían concentrarse en las prioridades manifestadas por el Gobierno nacional y canalizarse por conductos oficiales. Se exhortó a los estados miembros a garantizar el apoyo al Plan de Desarrollo Estratégico Nacional de Haití y a armonizar las acciones ejecutadas a través de las instituciones de cooperación latinoamericanas y caribeñas. Para tal fin, se recomendó a la PPT la generación de herramientas de intercambio de información entre los países de la CELAC y con otros mecanismos regionales, para evitar el solapamiento en la recolección de esos insumos (CELAC, 2013d). Ha correspondido al GTC el diseño e implementación de esas herramientas de coordinación con la elaboración de dos matrices. Una, para el inventario de programas, proyectos y acciones de cooperación realizadas con Haití por los estados miembros en el periodo 2010-2014. Otra, para el registro de oferentes en nuevas iniciativas de cooperación.

CONCLUSIONES

Esta revisión nos invita a pensar en la CELAC como encarnación de un proceso de construcción de identidad regional, cuyos efectos políticos se imponen por encima de sus capacidades reales de ejecución. Quizás su característica más importante sea el

reordenamiento *hacia adentro* que se pretende realizar en varios procesos de toma de decisión regional. Podemos considerar a la CELAC como un proceso de integración política, en la confluencia entre la concertación y la cooperación. La primera sería “un mecanismo a través del cual los gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general en el nivel diplomático y con fines preferentemente políticos frente a otros actores individuales o colectivos” mientras que en la segunda “las partes adaptan sus comportamientos a las preferencias de los otros, en el marco de una interacción con principios que la sustentan y metas que la impulsan” (Tokatlian, 2014).

Por otro lado, debemos reconocer que el gran peligro que acecha a la CELAC es la repetición de las frustraciones que han acompañado históricamente a los diversos mecanismos regionales, en los que la “hiperactividad” diplomática ha mostrado escasez de resultados y exceso de reuniones, declaraciones y programas de trabajo con frecuencia incumplidos. O, peor aún, el riesgo de la autofagia que frecuentemente se suscita en los organismos regionales cuando los gobiernos les niegan su apoyo y recursos (Yepe, 2014; Segovia, 2013; Costa, 2010). A propósito se ha señalado que “la multiplicación de iniciativas a través de lo que se ha dado en llamar ‘diplomacia de cumbres’, ‘sobreoferta de propuestas integracionistas’ o ‘sopa de letras’, no ha logrado hasta la fecha diseñar una agenda regional de largo plazo realmente compartida” (Benzi, 2011: 26).

En cuanto a la cooperación exterior de la CELAC se encuentra, por ahora, en fase de construcción, con más avances en las declaraciones que en realizaciones concretas. Hay resultados esperanzadores en el proceso de construcción de una visión compartida, en la coordinación con otros mecanismos y procesos de integración y en la concertación para la fijación de posiciones comunes. Destaca una incipiente coordinación en la cooperación de la región con Haití y las perspectivas que abriría el cumplimiento del Programa de Cooperación con China. Es

en la corta vida de la CELAC, que solo ha realizado dos cumbres, donde debemos buscar las limitaciones de la cooperación que se pretende impulsar. No obstante, es factible pensar que la creación del GTC dará un impulso dinamizador a la construcción de una política y una práctica autónoma de la cooperación regional, con sus propias señas de identidad, institucionalizando en bases sólidas la vocación solidaria y horizontal de su CSS.

NOTAS

1. El Grupo de Contadora estuvo integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela.
2. El Grupo de Río estuvo conformado inicialmente por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. En 2009 había 25 miembros.
3. *Granma*, "¿Qué es la CELAC?", La Habana, 2014.
4. La Comunidad del Caribe (en inglés: *Caribbean Community*).
5. Por ejemplo, la Conferencia de Alto Nivel sobre Países de Renta Media, realizada en San José, Costa Rica, del 12 al 14 de junio de 2013.

BIBLIOGRAFÍA

- AGCI/DGCIN (2012): *Propuesta de Argentina y Chile sobre la creación de un grupo de trabajo de cooperación de CELAC*, 28 de diciembre.
- BENZI, D. (2011): "América Latina: ¿Un territorio en disputa?", *Visioni Latinoamericane*, n° 5, pp. 18-31.
- BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (2014): "La diplomacia de cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe", en BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, San José, pp. 8-10.
- CALC (2011): *Declaración de Caracas*, III Cumbre, 2 y 3 de diciembre.
- (2010): *Declaración de Cancún*, II Cumbre, 23 de febrero.
- (2009): *Plan de Acción de Montego Bay*, Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de ALC, 6 de noviembre.
- (2008): *Declaración de Salvador de Bahía*, I Cumbre, 16 y 17 de diciembre.
- CARRIÓN, F. (2014): "Política Exterior de América Latina y las Cumbres de la CELAC", en BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, San José, pp. 113-127.
- CELAC (2014a): *Declaración de la Habana*, II Cumbre, 28 y 29 de enero.
- (2014b): *Plan de Acción de la CELAC 2014*, II Cumbre CELAC, La Habana, 28 y 29 de enero.
- (2014c): *Declaración especial sobre Cooperación Internacional*, II Cumbre, La Habana, 28 y 29 de enero.
- (2014d): *Discurso de la misión permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC*, Nueva York, 10 y 11 de julio.
- (2014e): *Discurso de la misión permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC*, Evento de Alto Nivel sobre Contribuciones de la Cooperación y las TIC como herramienta de desarrollo, Nueva York, 21 y 22 de mayo.

- (2014f): *Declaración especial sobre los desafíos de los países de ingreso medio en América Latina y el Caribe*, II Cumbre, La Habana, 28 y 29 de enero.
- (2014g): *Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo*, San José, 29 y 30 de julio.
- (2013a): *Declaración de Santiago*, I Cumbre, Santiago, 27 y 28 de enero.
- (2013b): *Plan de Acción 2013*, Santiago, 9 y 10 de mayo.
- (2013c): *Intervención de la Misión Permanente de Cuba ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC*, 68º periodo de sesiones de la Asamblea General, Nueva York, 25 de septiembre.
- (2013d): *Resolución adoptada en la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores sobre cooperación especial con Haití*, Santiago, 28 de enero.
- (2013e): *Decisión adoptada por las Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños sobre la ampliación de la Troika*, Santiago, 28 de enero.
- (2011): *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Caracas, 3 de diciembre.
- CELAC/CHINA (2014): *Declaración Conjunta de la Cumbre de Brasilia de Líderes de China y de Países de América Latina y Caribe*, Brasilia, 17 de julio.
- COSTA, A. (2010): "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: La factibilidad y necesidad de un nuevo organismo regional", *Nueva Sociedad*, n° 227, pp. 4-8.
- DABÈNE, O. (2012): "Consistency and Resilience through cycles of repolitization", en TUSSIE, D. y RIGGIROZZI, P. (eds.), *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Springer, Londres, pp. 41-64.
- FALCONI, F. (2014): "La Política Exterior de América Latina y las Cumbres CELAC: Los verdaderos retos de la integración", en BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, San José, pp. 151-164.
- MORA, J. (2014): "Algunos desafíos de la América Latina contemporánea", en SOTO, W. (ed.), *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*, FLACSO, San José, pp. 269-284.
- NIVIA-RUIZ, F. y PRIETO-CARDOZO, J. E. (2014): "La CELAC: más allá de la integración ¿una nueva posibilidad de cooperación regional?", *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 1, n° 1, enero-junio, pp. 34-62.
- ROJAS, F. (2012): "La CELAC y la integración latinoamericana", *Nueva Sociedad*, n° 240, pp. 16-27.
- SANAHUJA, J. A. (2012): *Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*, EUI Working Papers RSACS 2012/05, Florencia.
- (2014): "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC", *Pensamiento Propio*, n° 39, pp. 75-108.
- SEGOVIA, D. (2013): "Latin America and the Caribbean: Between the OAS and CELAC", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, octubre, Issue 95, pp. 96-107.
- SELA (2012): *El proceso de creación de la CELAC*. Disponible en <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=97495> [consultado el 14/08/2014].
- SLIPAK, A. (2014): "América Latina y China: ¿Cooperación Sur-Sur o 'Consenso de Beijing'?", *Nueva Sociedad*, n° 250, pp. 102-113.
- TOKATLIAN, J. G. (2014): "¿UNASUR pierde el norte?", *El País*, 7 de mayo de 2014.
- TUSSIE, D. y RIGGIROZZI, P. (2012): *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Springer, Londres, pp. 1-16.
- VIVARES, E. y ZAPATA, S. (2011): "Hacia una economía política de la cooperación pluralista y sudamericana", *Cooperamos*, n° 2, SETECI, pp. 30-35.
- YEPE, R. (2014): "La Celac y el Multilateralismo Regional", en BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, San José, pp. 15-20.

INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y CONSTITUCIÓN DE LA UNASUR

La UNASUR puede ser vista en sí misma como resultado de un proceso de CSS a escala regional y sus orígenes pueden rastrearse a lo largo de la extensa historia que exhibe América Latina y Caribeña en materia de integración.

Limitándonos a sus antecedentes más directos, las cumbres de jefes de Estado y Gobierno de Sudamérica y la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) fueron los cimientos directos sobre lo que se apoyó la construcción de la UNASUR.

Las cumbres de jefes de Estado y Gobierno de Sudamérica comenzaron a reunirse en el año 2000 con el objetivo principal de servir como espacio orientado al establecimiento de una Asociación de Libre Comercio Suramericana, idea que pronto dejó paso a otras iniciativas.

Ya para 2004, la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Sudamérica —reunida en Cuzco, Perú, entre el 7 y el 8 de diciembre y antecedida por un acuerdo comercial entre el MERCOSUR y la CAN¹— adoptó la Declaración de Cuzco², origen de la CSN, que

señala un hito en el paso del regionalismo abierto a la integración post-hegemónica. Sostiene que: "La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse solo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible".

La CSN tuvo tres cumbres de jefes y jefas de Estado y Gobierno: la primera el 30 septiembre de 2005 en Brasilia, la segunda —de carácter extraordinario— el 9 de diciembre del mismo año en Montevideo y la tercera durante los días 8 y 9 diciembre 2006 en Cochabamba. Ya en la primera reunión se hicieron presentes divergencias entre los países respecto del futuro de la integración regional: mientras Venezuela pretendía avanzar hacia una institucionalización de las cumbres que les permitiese sustituir al MERCOSUR y la CAN; Brasil, la Secretaría General de la CAN (SGCAN) y Argentina apostaban por compatibilizar ambas vías.

En la Reunión Extraordinaria mantenida en Montevideo, esa diferencia se profundizó con la propuesta chilena de establecer una zona de libre comercio para 2010, optándose por conformar una Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano, formada por un representante por cada Estado participante de la CSN, que presentó su informe final en la reunión de Cochabamba, donde se aprobó el Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana, que expresa el compromiso de fortalecer la institucionalidad de la CSN.

Las tres cumbres dieron a la CSN una estructura integrada por las reuniones de jefes y jefas de Estado, las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores, las reuniones ministeriales sectoriales³, una Secretaría Pro Témpore y una Comisión de Altos Funcionarios. Durante el periodo comprendido entre la

primera y la tercera cumbre se produjeron un conjunto de sucesos relevantes para el tema de nuestro interés:

- En 2001, la I Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de Sudamérica reunida en Brasilia aprueba la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), tiene lugar el ataque contra las Torres Gemelas en Nueva York y Argentina enfrenta una grave crisis social.
- El año 2003 triunfan Luiz Inácio “Lula” da Silva en las elecciones presidenciales brasileñas y Néstor Kirchner en las argentinas, mientras que Sánchez de Lozada es destituido en Bolivia.
- En 2004 se realiza una Cumbre Extraordinaria de las Américas en México para intentar avanzar en el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)⁴.
- En 2005 son destituidos de sus cargos de presidentes Lucio Gutiérrez en Ecuador y Carlos Mesa en Bolivia. En Uruguay, Tabaré Vázquez se consagra como presidente, la Cumbre de las Américas se reúne en Mar del Plata y allí los países del MERCOSUR+Venezuela echan por tierra el proyecto del ALCA.
- En 2006 Evo Morales es elegido presidente en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador. Venezuela se retira de la CAN y solicita su admisión al MERCOSUR.

Todos estos sucesos confluyen en cuatro variables que serán esenciales para la conformación de la UNASUR:

1. La Administración Bush (hijo) en Estados Unidos concentrará su atención en la “guerra contra el terror”, por lo que América Latina perderá atención en su agenda.
2. El MERCOSUR y la CAN enfrentan crisis ante la dificultad de avanzar en los procesos de liberalización comercial y por disputas de liderazgo.

3. Brasil se posiciona como potencia regional con pretensiones globales.
4. Los nuevos gobiernos que llegan al poder en varios países de la región tienen una orientación política similar.

Se perfila, en consecuencia, un nuevo rumbo en la región que va a expresarse en la decisión de enfrentar de manera consensuada los problemas que surgían de la crisis energética global, convocando la CSN a la realización de la I Cumbre Energética Suramericana. Reunida en abril de 2007, no se limitó a tratar cuestiones energéticas, sino que avanzó en la profundización de la integración que se estaba dando a nivel sudamericano creando la UNASUR y designando a la ciudad de Quito como sede de su Secretaría Permanente.

El proceso formal de disolución de la CSN y la puesta en funcionamiento de la UNASUR tuvo lugar el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia, en lo que se considera la I Cumbre de la UNASUR, al firmarse el Tratado Constitutivo de la UNASUR y desde entonces se han realizado siete cumbres ordinarias de jefes y jefas de Estado y seis reuniones extraordinarias, a través de las cuales se ha ido dotando a la UNASUR de unas instituciones y métodos de trabajo propios. A continuación buscaremos explicar la conformación de este espacio sudamericano y de su institucionalidad, vinculando nuestros avances a una perspectiva de CSS.

CONSTRUCCIÓN TEMÁTICA-AXIOLÓGICA DEL ESPACIO UNASUR: POSIBILIDADES QUE RESULTAN PARA LA CSS

Conformada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, la UNASUR se apoya sobre una axiología que aparece en el

preámbulo de su Tratado Constitutivo, donde los jefes y jefas de Estado expresan “su determinación de construir una identidad y ciudadanía sudamericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”.

El mismo documento enumera los “principios rectores” de la integración y la unión sudamericanas: “Irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible”.

Finalmente, se reconoce que el proceso de integración “es ambicioso en sus objetivos estratégicos” por lo que deberá ser innovador, flexible y gradual “asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad”.

Sentados esos valores y principios, los estados reconocen a la UNASUR personalidad jurídica y disponen que: “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados (artículo 2)”.

Se trata de un objetivo amplio que, de hecho, hace de la UNASUR prácticamente un proceso de integración de fines generales. Podemos señalar aquí de manera específica que esa característica de la UNASUR la convierte en un espacio de

enorme potencial para el desarrollo de la CSS entre sus miembros y, eventualmente, entre la UNASUR y terceros, como intentaremos mostrar a continuación.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UNASUR: LA CSS COMO UNA CONSTANTE TRANSVERSAL

El Tratado Constitutivo de la UNASUR dotó a la organización de una novedosa estructura institucional abierta, conformada por cuatro órganos de Gobierno y gestión (artículo 4) y la posibilidad de crear “reuniones ministeriales sectoriales, consejos de nivel ministerial, grupos de trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes” (artículo 5).

De acuerdo al artículo 12 del Tratado Constitutivo de la UNASUR, “toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso”, lo que en algunas oportunidades ha significado trabas para el trabajo, aunque se sostenga que se trata del mejor sistema posible para favorecer la aplicación de las decisiones de sus cuerpos teniendo en cuenta que carecen de obligatoriedad jurídica.

Los órganos directamente establecidos en el tratado son:

- El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (CJJEG).
- El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (CMRE).
- El Consejo de Delegadas y Delegados (CDD).
- La Secretaría General (SG).

Respecto a la posibilidad de crear nuevo órganos, ya en el propio documento constitutivo de la UNASUR se establece como órgano propio al Consejo Energético Suramericano (CES), que

había sido creado en la ya mencionada I Cumbre Energética Suramericana y que cada uno de los órganos que se establezcan deberá informar sobre sus trabajos al CDD, que asume la responsabilidad de transmitirlos al CJJEG o al CMRE, según corresponda. Asimismo, si en el marco de esas reuniones se lograran acuerdos, estos son puestos a consideración del órgano que los hubiera creado o convocado, estableciéndose así un control de sus decisiones a un nivel político superior.

Como consecuencia de esta potestad, existen hoy 12 consejos de la UNASUR.

TABLA 1
CONSEJOS DE LA UNASUR SEGÚN EL AÑO DE CREACIÓN

CONSEJO	AÑO DE CREACIÓN
Consejo Energético Suramericano (CES)	2007
Consejo de Defensa Suramericano (CDS)	2008
Consejo de Salud Suramericano (CSaSu)*	
Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS)	2009
Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)	
Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD)	
Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF)	2010
Consejo Electoral de UNASUR	2011
Consejo Suramericano de Educación	2012
Consejo Suramericano de Cultura	
Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSCTI)**	
Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional	

* LA SIGLA QUE DENOMINA A ESTE CONSEJO ES CSS, PERO AQUÍ REFERIMOS A CSASU A EFECTOS DE EVITAR CONFUSIONES CON LA ABREVIATURA DE COOPERACIÓN SUR-SUR.
 ** LOS CONSEJOS DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN CONFORMABAN ORIGINALMENTE UN CONSEJO ÚNICO, EL COSECCTI, QUE FUE DIVIDIDO EN 2012.
 FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Cada uno de estos consejos puede ser entendido como un área sectorial dentro de la que los estados que participan de la UNASUR han decidido estrechar su CSS. Por razones de

espacio, y atendiendo a la temática del libro, vamos a limitarnos a hacer algunas referencias al CSEF.

Creado como un espacio de diálogo, reflexión, consulta y cooperación en materia de economía y finanzas entre los países de la UNASUR en su Cumbre de Georgetown, está integrado por los ministros de Hacienda y Finanzas y por los presidentes de los bancos centrales de los países de la UNASUR.

Bajo su responsabilidad hallamos un amplio abanico de objetivos generales, entre los que cabe destacar la promoción del desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades de la región; la construcción de un sistema económico equitativo, con justicia social y en armonía con la naturaleza; la adopción de mecanismos de complementación económica e integración financiera y el establecimiento de una cooperación económica, comercial y sectorial que actúe como mecanismo de profundización de la integración sudamericana.

Para lograr esos fines, el CSEF trabaja, entre otros temas, en el impulso del uso de las monedas locales y regionales en las transacciones comerciales intrarregionales, evaluando los sistemas multilaterales de pagos y de crédito; facilitando la cooperación entre los estados miembros para generar un mecanismo regional de garantías; coordinando las acciones de los bancos centrales en materia de manejo de reservas internacionales; en la elaboración de mecanismos de coordinación de fondos disponibles para atender las demandas de los proyectos de desarrollo e integración del bloque; en el desarrollo de mecanismos de cooperación y asistencia recíproca en caso de crisis de balanza de pagos y en la promoción de nuevas formas de cooperación con otros bloques regionales para impulsar el comercio y el desarrollo económico.

El CSEF ha sido el espacio técnico a través del cual la UNASUR se ha expresado frente al litigio que en las cortes de Nueva York mantiene Argentina con los llamados "fondos

buitres”, expresando tanto su solidaridad con el país como los peligros sistémicos que aparea el proceso y, junto al COSIPLAN y la CEPAL, está impulsando “la búsqueda de alternativas/iniciativas para el financiamiento al desarrollo en la región, con especial énfasis en infraestructura”⁵. Destacamos este último punto en tanto señala dos tendencias cada vez más consolidadas al interior de la UNASUR dadas, por un lado, por la profundización del trabajo interconsejos y, por el otro, por la asociación de sus propios órganos con los de otros procesos e instituciones con intereses en el desarrollo de América Latina.

Cada uno de los consejos de la UNASUR se ha dotado de grupos de trabajo que se encargan de hacer avanzar los trabajos. Queremos señalar particularmente, por su relación con el tema, un órgano sui géneris establecido por el CJJEG tras el terrible terremoto que afectó a Haití a principios de 2010: la Secretaría Técnica UNASUR-Haití.

LA SECRETARÍA TÉCNICA UNASUR-HAITÍ

Creada como un órgano temporal orientado a permitir una acción coordinada de los países miembros de la UNASUR y el aprovechamiento de las sinergias entre sus cooperaciones a escala nacional, esta Secretaría representa la experiencia más importante de cooperación realizada por la UNASUR y la única orientada directamente a brindar apoyo a un país que no es miembro de la Unión.

Recordemos que el 9 de febrero de 2010 los jefes y jefas de Gobierno de la UNASUR se reunieron de forma extraordinaria en Quito como consecuencia de la catástrofe ocurrida en Haití, adoptando la Decisión de Solidaridad con Haití. Los estados allí reunidos decidieron crear el Fondo de Ayuda para Haití con recursos de 100 millones de dólares e iniciar gestiones ante el

BID para abrir una línea crediticia basada en donaciones, lo que finalmente no pudo lograrse.

Pocos días más tarde, el 23 de febrero, los jefes y jefas de Estado de la UNASUR, reunidos en Riviera Maya (México), decidieron establecer una Misión Técnica Suramericana que trabajó en el terreno entre los días 7 y 16 de marzo, logrando el objetivo de establecer en conjunto con el Gobierno haitiano un Plan de Acción que contó con tres ejes centrales: agricultura y seguridad alimentaria, reducción de riesgos y protección frente a inundaciones y huracanes, apoyo a la capacidad nacional mediante infraestructura pública, equipamiento, asistencia técnica y apoyo presupuestario. La aplicación de ese plan requeriría de un equipo técnico específicamente dedicado.

En mayo de 2010 una nueva Reunión Extraordinaria del CJJEG, celebrada en la ciudad de Los Cardales (Argentina) con la intención de designar al primer secretario general de la Unión, fue el espacio en que se debatieron las diversas estrategias posibles para la cooperación de Suramérica con Haití. Antes del final de ese mes el tema fue tratado en una reunión que sostuvieron Rafael Correa —en ejercicio de la PPT de la UNASUR— y Néstor Kirchner —recién elegido su secretario general— en la ciudad de Buenos Aires, donde se acordó la participación de la UNASUR en la Conferencia por Haití que se reuniría en Punta Cana (México) el 31 de mayo.

Los mismos protagonistas se encontraron el 15 de junio en Guayaquil (Ecuador) y elevaron la propuesta de nombrar un secretario técnico y su adjunto con el fin de dar mayor visibilidad a la cooperación bilateral que ya estaban realizando con Haití los estados miembros de la UNASUR, acordando además realizar un viaje conjunto a ese país.

Desde ese mismo día y hasta el 31 de agosto de 2010, fecha en que Rafael Correa visitó Haití en representación de la UNASUR, los estados miembros de la Unión Suramericana

hicieron efectivo el 70% de sus aportes comprometidos para el Fondo de Ayuda.

El 1 de septiembre de 2010, el secretario general de la UNASUR se reunió en Buenos Aires con Esther Brimmer, secretaria adjunta para organismos internacionales de Estados Unidos, en lo que fue el primer contacto oficial entre ambas partes: uno de los temas de agenda de ese encuentro fue el establecimiento de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití y, finalmente, el día 31 de agosto, se reunieron en Puerto Príncipe René Preval —presidente de Haití— y Rafael Correa, quienes firmaron el “Acta para la constitución de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití”, que comenzó a operar el 26 de noviembre de 2010. El 28 de enero de 2011 el embajador Rodolfo Mattarollo, ya como representante especial de la UNASUR en Haití, firmaba con el Gobierno de ese país el Acuerdo de Sede que permitía el pleno despliegue del trabajo de la Secretaría Técnica sobre el terreno, definiendo a la ciudad Pétion-Ville como sede central de la misma.

No es intención del presente revisar los diferentes programas y proyectos impulsados por la Secretaría Técnica ni su estrategia de fondeo⁶, sino señalar lo que la misma expresa como posibilidades a futuro.

La articulación de los miembros de la UNASUR para una actuación coordinada no significó en forma alguna interferencias con las políticas de cooperación que cada uno de los estados miembros tenía —y tiene— con Haití. Muy por el contrario, la Secretaría Técnica UNASUR-Haití actuó con un mínimo de personal propio que cumplió la labor de intermediación y facilitación del diálogo entre los miembros de la UNASUR y el Gobierno haitiano, contribuyendo a una utilización de la cooperación que estuviese lo más cercana posible a las necesidades de ese país.

Toda la actuación de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití se sostuvo a partir del diálogo con el Gobierno haitiano,

buscando evitar la imposición de programas y proyectos y mantener a su país de destino como un actor fundamental en el liderazgo del proceso político en marcha, una visión que le significó no solo el reconocimiento del Gobierno de Haití, sino de diferentes organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) que se asociaron a las labores de la Secretaría Técnica en el desarrollo de proyectos en el terreno, tales como Médicos del Mundo. El trabajo realizado por la Secretaría Técnica y sus resultados han llevado a que su mandato fuese prorrogado por el CMRE hasta 2013.

Más cerca en el tiempo, el 4 de agosto de 2014, se realizó una Primera Reunión del Grupo de Trabajo ad hoc sobre cooperación UNASUR-Haití, un espacio establecido para coordinar las acciones de CSS que los países de la Unión llevan adelante allí, donde se debatió el futuro de esa cooperación, tomando como variable central la solicitud de apoyo presentada por las autoridades haitianas para implementar un proyecto amplio de alfabetización.

LA REUNIÓN DE RESPONSABLES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNASUR

La XLII Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR tuvo lugar en Paramaribo los días 9 y 10 de enero de 2014. Fue en ese marco que se llamó a realizar, por primera vez, un encuentro de autoridades de cooperación internacional de su países miembros, encuentro que tuvo lugar el día 10 de febrero del mismo año en Quito.

Si bien este grupo, que reúne a los máximos responsables de las instituciones que gestionan la cooperación que ofrecen los países de la UNASUR, significa un primer intento de institucionalizar el área específica, la realidad es que hasta el

momento no ha producido novedades de relevancia y parece perder posibilidades de trascendencia a partir de la creación de un Grupo de Trabajo sobre Cooperación durante la Cumbre de Santiago de Chile de la CELAC⁷, del que participan también todos los miembros de la UNASUR.

Los resultados concretos del encuentro fueron tan escasos en la XLIII Reunión Ordinaria del CDD (Paramaribo, 6 al 8 de mayo de 2014) que tras la presentación de sus recomendaciones a los países miembros por parte de la SG de la UNASUR, estos indicaron que “las recomendaciones emanadas de las autoridades de cooperación no resultan suficientes [y sugirieron] se considere la posibilidad de convocar a una nueva reunión para tratar este importante tema, presencial y/o por videoconferencia, o se conforme un grupo ad hoc para ello, a fin de resolver los problemas existentes antes de la Cumbre de Montevideo⁸.

LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS: EL FONDO DE INICIATIVAS COMUNES UNASUR

El 11 de junio de 2012, una Reunión Extraordinaria del CMRE aprobaba el Reglamento General de la UNASUR (UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN n° 22/2012), cuyo artículo 42 señala que el presupuesto anual de UNASUR debe tener entre sus componentes uno al que denominan “iniciativas comunes temporales”, para afirmar luego que su financiamiento “será definido por el CMRE, sobre la base de las propuestas presentadas a la SG por las diferentes instancias de UNASUR” (artículo 44).

Los recursos con que se cuente para apoyar las iniciativas comunes podrán verse complementados por “aportes voluntarios de los estados miembros que se constituirán con recursos extrapresupuestarios como donaciones y contribuciones no

reembolsables” que podrán ser destinados, entre otros fines, “al financiamiento de actividades y proyectos relacionados con la implementación del Programa Anual de Actividades, incluyendo iniciativas comunes en el apoyo de UNASUR a terceros países”. Se prevé también la posibilidad de recibir recursos extrapresupuestarios por parte de terceros donantes (artículo 52).

Unos meses más tarde, el 29 de noviembre de 2012, el CMRE adoptaba el Reglamento para la Ejecución del Fondo de Iniciativas Comunes de UNASUR (UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN n° 38/2012) de acuerdo al cual “el financiamiento de iniciativas comunes por parte de UNASUR tiene el propósito de concretar proyectos, que promuevan el desarrollo sustentable de las poblaciones de los estados miembros y que propendan al logro de los objetivos de la Unión y a la construcción de una ciudadanía e identidad suramericanas”, explicándose luego que uno de los requisitos que deben cumplir los proyectos que se presenten para ser soportados por estos fondos deben tener “alto impacto en tres o más estados miembros de la región”.

En la formulación y presentación de proyectos cumplen un rol fundamental los consejos ministeriales sectoriales, a los que les corresponde “proponer, dar seguimiento y evaluar la ejecución de las iniciativas”. Cada Consejo Ministerial Sectorial puede elevar a la SG, por año calendario, hasta tres proyectos para su financiamiento común. La SG realizará el análisis técnico de los mismos⁹ de acuerdo a las pautas que le establece el propio reglamento en su artículo 1 y elevará a CMRE los que considere aptos para que sea ese Consejo quien decida cuáles serán efectivamente financiados.

Si bien la ejecución de los proyectos es responsabilidad de las entidades ejecutoras que en el mismo se designen, la SG cuenta durante todo el proceso con una facultad de fiscalización de progresos en su implementación.

El presupuesto de la UNASUR para 2013 estableció para este fondo recursos por un valor de 1.300.000 dólares¹⁰, que se sumaron a los recursos que se le otorgaron por acuerdo de los países en el CMRE, totalizando recursos por 2.050.000 dólares, los que se distribuyeron equitativamente entre los 12 consejos de la UNASUR. Reducciones posteriores del presupuesto general previsto para ese año hicieron que finalmente la cifra efectivamente destinada al financiamiento de proyectos comunes alcanzara el monto de 1.796.073 dólares.

Actualmente se encuentran funcionando nueve proyectos parcialmente financiados por el fondo de referencia; el más avanzado es el denominado “Expreso Sur”, una estrategia de comunicación multimedia orientada a difundir lo patrimonial en las celebraciones, fiestas y carnavales de los países de la Unión, que presentó sus primeros avances en la Cumbre de la UNASUR de Paramaribo en 2013¹¹.

CONCLUSIONES

El repaso realizado nos permite afirmar que la visión sectorial de espacios, organizada a través de la labor de consejos, parece ser apropiada para la UNASUR y facilita el logro de los objetivos presentes en su Tratado Constitutivo.

La decisión de no crear nuevas estructuras burocráticas parece ser exitosa y permite mantener el diálogo en niveles políticos altos, lo que facilita el cumplimiento de los acuerdos y refuerza la pertenencia política a las decisiones adoptadas por la UNASUR.

La estructura permite, además, avanzar en una CSS de corte temático sectorial, habilitando al mismo tiempo el trabajo conjunto entre diferentes espacios a través de la promoción de la labor común entre los consejos de la UNASUR.

El órgano general para dar tratamiento a la CSS que hacen sus países miembros —la Reunión de Responsables de

Cooperación Internacional— no ha dado los frutos esperados, al menos hasta el momento, y la creación de una estructura similar pero más amplia en el marco de la CELAC vacía un tanto de sentido su existencia, tanto más tomando la pauta que se fijó la UNASUR de no duplicar espacios de gestión ya existentes en otros procesos de integración de los cuales participan sus miembros.

Nos parecen importantes y una muestra del rol que podría cumplir la UNASUR en materia de fortalecimiento de la CSS sus aportes en Haití y en la financiación de proyectos a través de un fondo común.

Respecto de la primera cuestión, el acervo que deja la Secretaría Técnica UNASUR-Haití, espacio que ha actuado facilitando y coordinando los esfuerzos de los estados de la UNASUR en Haití tras el terremoto de 2010, podría ser sistematizado y se convertiría en un insumo de valor para la labor del Grupo de Trabajo ad hoc sobre cooperación UNASUR-Haití, un cambio que muestra la voluntad de hacer crecer el rol del país de destino de esa cooperación en su gestión y en la toma de decisiones políticas sobre los sectores a los que debe orientarse, brindándole el protagonismo del proceso y cumpliendo con una de las premisas básicas de la CSS en América Latina: el trabajo liderado por el socio receptor.

En cuanto a la financiación común de proyectos, es pronto todavía para saber cómo operará este mecanismo, tanto más cuando avanza la puesta en funcionamiento del Banco de Sur con el cual podría superponerse, al menos parcialmente, en sus objetivos. No obstante ello, la vocación por poner fondos a disposición de la Unión para que sean destinados y gestionados por el conjunto constituye una señal alentadora.

El mayor peligro que enfrenta hoy la CSS en el marco de la UNASUR está dado por cuestiones estructurales del propio proceso de integración: las dificultades que ha enfrentado la designación de su secretario general tras el fallecimiento de Néstor Kirchner —que se cerraron con un compromiso de

rotación semestral entre los candidatos de Colombia y Venezuela y que vuelven a expresarse en la reciente designación de Ernesto Samper¹²—, la reciente postergación sin fecha ni motivo claro de la Cumbre de la UNASUR, que debía reunirse en agosto de 2014 en Montevideo —que se vio seguida de la cancelación de la Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores—, son apenas dos marcas de que el proceso no se encuentra aún suficientemente consolidado y que el diálogo entre los países que participan del mismo es más complejo de lo que tradicionalmente se sugiere.

En cualquier caso, y sea cual sea el destino inmediato de la UNASUR, no cabe duda de que puede ser identificada como un proceso que ha resultado capaz de producir acercamientos entre los países de la región que han derivado en un fortalecimiento de la CSS, entre ellos, en las áreas donde se ha mostrado más efectivo.

La voluntad de mantener y ampliar ese impulso se refleja en el documento final de la última Cumbre de Jefas y Jefes de Estado, reunida en Paramaribo el 30 de agosto de 2013, donde se sostiene que UNASUR “debe ser un instrumento de cooperación internacional de Suramérica con la región latinoamericana y caribeña”.

La estructura, valores fundacionales y mecanismos de trabajo asumidos por la UNASUR no solo dependen de una creciente CSS entre sus miembros y de su ampliación hacia otros países, sino que resultan en caminos que permiten el fortalecimiento del propio proceso de integración. Del éxito de esta “doble direccionalidad” de trabajo dependerá en alguna medida importante la superación de los obstáculos que siguen afectando al proceso UNASUR como un todo.

NOTAS

1. Fechado el 1 de julio de 2004.

2. Disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm [consultado el 12/08/2014].

3. Estos encuentros se realizaban utilizando los esquemas que ya existían en el marco del MERCOSUR y la CAN, algo que continuará la UNASUR.
4. El ALCA buscaba establecer una zona de libre comercio en toda América, excluyendo a Cuba. El proyecto fue presentado por la Administración de Clinton en su primer ejercicio del Gobierno de Estados Unidos y sostenido por la Administración Bush (hijo).
5. Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Buenos Aires, 25 de julio de 2014. Disponible en http://www.mecon.gov.ar/wp-content/uploads/2014/07/declaracion_unasur_25-07-2014.pdf [consultado el 22/08/2014].
6. Un buen resumen de lo actuado puede verse en Secretaría Técnica UNASUR-Haiti (2012).
7. Celebrada los días 27 y 28 de enero de 2013.
8. Programada para el 22 de agosto de 2014, fue postergada y hasta hoy no cuenta con fecha de realización.
9. A tal fin creó un "Mesa Técnica de Evaluación".
10. La resolución 39/2012 del CMRE asignaba fondos por valor de 750.000 dólares estadounidenses para el periodo 2011-2012 y por 1.300.000 dólares estadounidenses para 2013.
11. El detalle de los proyectos aprobados para el periodo 2013-2014 puede verse en <http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/RESOLUCION%2003%20-%20Anexo%201%20-%20Presentaci%C3%B3n%20Proy%201C.pdf> (consultado el 02/09/2014). El tráiler de sus producciones puede visitarse en <https://www.youtube.com/watch?v=mzhktBoguaA> [consultado el 22/08/2014].
12. La designación de Samper llega tras negociaciones en las que ningún candidato propuesto reunió consenso. Impulsada por Uruguay, implica un quiebre en una lógica basal en cualquier proceso de integración: la rotación de nacionalidades de sus máximos funcionarios.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, C. (2012): "Transparencia electoral", publicado en el sitio web del diario *La República* de Uruguay, 12 de octubre. Disponible en <http://www.diariolarepublica.net/2012/10/transparencia-electoral/> [consultado el 14/10/2012].
- ÁLVAREZ, C. y PEYRANI, J. (2012): *Los Caminos de la Integración. Situación actual, complementación y proyección de los distintos organismos de la integración*, CEPES- Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- ÁLVAREZ, R. (2009): *UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional*, Programa Seguridad y Ciudadanía, Serie Documentos Electrónicos n° 6, FLACSO Chile. Disponible en <http://www.flacso.cl/home/images/publicaciones/unasur.pdf> [consultado el 4/10/2012].
- BARBOZA, J. (1999): *Derecho Internacional Público*, Zavallía, Buenos Aires.
- BIELSCHOWSKY, R. (comp.) (2010): *Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Siglo XXI Editores*, Buenos Aires.
- CEPAL (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2011): *UNASUR. Un espacio de desarrollo y cooperación por construir*, CEPAL, Santiago de Chile.
- GARCÍA, A. et al. (2011): *Análisis y Recomendaciones para promover una mayor interoperabilidad en UNASUR*, BID, Washington.
- GUDYNÁS, E. (2005): "El 'regionalismo abierto' de la CEPAL: insuficiente y confuso", *Observatorio Hemisférico*, Programa de las Américas, International Relations Center,

- Silver City. Disponible en <http://www.integracionsur.com/americalatina/GudynasRegionalismoAbiertoIrc.pdf> [consultado el 15/09/2012].
- HERRERA, F. (1970): "Aspectos institucionales del proceso latinoamericano de integración", en SUNKEL, O. (comp.), *Integración Política y Económica*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, pp. 311-344.
- MARTÍNEZ, L. et al. (coords.) (2008-2009): *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, n° 7, CEGRE-CIEI-CIEM-CRIES, Buenos Aires.
- OCAMPO, J. A. (2001): "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", *Revista de la CEPAL*, n° 75, Santiago de Chile, pp. 25-40.
- PICO DE COAÑA, Y. (1998): "La Política Exterior de España en América y las Cumbres Iberoamericanas", *Cuadernos de Estrategia: Balance de la Primeras Cumbres Iberoamericanas*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, estudios de investigación realizados por la segunda sección "Medios para la Defensa", Ministerio de Defensa, Secretaría General y Técnica, Madrid.
- PREBISCH, R. (1959): "El Mercado Común Latinoamericano", *Comercio Exterior*, vol. 4, n° 5, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 25-31.
- SANAHUJA, J. A. (2008): "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América latina", en STAHRINGER DE CARAMUTI, O. (comp.) (2012), *Un nuevo orden regional*, UNR Editora, Rosario.
- SECRETARÍA TÉCNICA UNASUR-HAITÍ (2012): *Informe de Actividad*. Disponible en http://www.mercosurabc.com.ar/docs/INFORME_UNASUR.pdf [consultado el 06/10/2012].
- STRANGE, S. (1997): *Casino Capitalism*, Manchester University Press, Reino Unido.
- SURASKY, J. y CONSANI, N. (2000): *Cumbres Iberoamericanas, arando tierra fértil*, IRI-UNLP, La Plata.
- UNASUR-OLADE (2012): *UNASUR: un espacio que consolida la integración energética*, UNASUR-OLADE, Quito.
- VÁZQUEZ, R. (2011): "Integración económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región", *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, vol. 16, n° 31, ESAN, Lima, pp. 107-118.

EL ALBA-TCP: UNA PLATAFORMA POLÍTICA PARA LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

TAHINA OJEDA MEDINA

INTRODUCCIÓN

Este capítulo está dedicado al estudio de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), un bloque regional que nació como una alianza política y que ha conseguido convertirse en un esquema de cooperación y de integración con características propias, haciendo de la CSS la principal forma de relación entres sus miembros. Forman parte de esta Alianza Cuba (2004), Venezuela (2004), Bolivia (2006), Nicaragua (2007), Dominica (2008), Honduras (2008-2010)¹, Ecuador (2009), San Vicente y Las Granadinas (2009), Antigua y Barbuda (2009) y Santa Lucía (2013)².

El ALBA-TCP es una plataforma de integración de los países de ALC que pone énfasis en la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación. Pretende unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran para influir en la redistribución del poder mundial y producir un sistema de relaciones internacionales más equitativas. Es, además, una alianza política, económica y social en defensa de la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) se maneja entre las ideas del *buen vivir* o *sumak kawsay* y el crecimiento económico con equidad. La Alianza defiende que el desarrollo de los pueblos del Sur está asociado a su independencia política, social y económica y que, para conseguir esos objetivos de independencia y desarrollo, la integración y la cooperación son herramientas indispensables. En las siguientes páginas se presentarán los elementos clave para conocer la lógica de actuación de esta Alianza y la CSS que llevan a cabo sus miembros.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA CREACIÓN DEL ALBA-TCP

Lo que comenzó como una alternativa para frenar el avance del ALCA, propuesta por el Gobierno de Estados Unidos en 1994, se ha transformado en una alianza política con miras a la creación de un bloque de poder contrahegemónico y antiimperialista, con un modelo propio de integración regional sustentado en la cooperación y en la satisfacción de necesidades estratégicas de sus estados miembros.

El antecedente inmediato del ALBA-TCP es el proyecto del ALCA. Un plan ambicioso que demuestra la importancia estratégica que para Estados Unidos ha tenido —y sigue teniendo— ALC, en términos políticos y económicos. Con el ALCA se pretendía la creación de un área de libre comercio continental que implicaba avanzar en una serie de reformas en el ordenamiento jurídico interno de los países de ALC para conseguir la armonización de políticas que facilitarían la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Se daba máxima prioridad a los aspectos económicos y comerciales y se apostaba por la resolución posterior y paulatina de los problemas derivados del desarrollo y las desigualdades entre las economías. Sin embargo, el fundamento original del ALBA ponía en valor otros elementos más allá del ALCA. Sobre todo, aquellos relacionados con:

- Los problemas de desarrollo de ALC.
- El riesgo que supone la aceptación de fórmulas estandarizadas para el desarrollo.
- El peso de la política exterior norteamericana en la historia de ALC.
- La necesidad de fortalecer la soberanía de los estados de ALC.
- Las implicaciones económicas, políticas y sociales que traería la apertura de todas las economías en un acuerdo comercial de la escala del ALCA.
- La recuperación del proyecto bolivariano de liberación del dominio imperial con la creación de una Confederación de Repúblicas Independientes.
- La idea de los gobiernos de Venezuela y Cuba de emprender un proyecto político con implicaciones regionales y con miras a la creación de un mundo multicéntrico y multipolar (que haga contrapeso a la política imperial de Estados Unidos).

El proceso de negociación del ALCA se produjo en las cumbres de las Américas y contó con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos organismos marcaban, en buena medida, las pautas técnicas y políticas que había que seguir para la integración económica y comercial del hemisferio a través del ALCA (Toro, 2011).

La I Cumbre de las Américas, celebrada en 1994 en Miami, estableció las bases de una agenda regional destinada al fortalecimiento de la democracia y el libre comercio. En ella se suscribió el Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas, el cual establece:

- Que “la democracia se fortalece mediante la modernización del Estado, que incluye aquellas reformas que

agilizan su funcionamiento” y la prosperidad se promueve exclusivamente “a través de la integración económica y el libre comercio”.

- Que el progreso económico depende de políticas económicas sólidas y de un sector privado dinámico que promuevan “el comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas. La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico”.
- Que “el libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente” (I Cumbre de las Américas, 1994).

La II Cumbre de las Américas, celebrada en 1998 en Santiago de Chile, comenzó oficialmente la agenda y el Programa de Negociaciones para la creación del ALCA. Contó inicialmente con el visto bueno de todos los gobiernos del continente excepto el de Cuba (que estaba excluida por exigencia de Estados Unidos), quienes se comprometieron a dar prioridad a la agenda del ALCA para avanzar en las negociaciones y en la aplicación de las medidas necesarias para conseguir una mayor liberalización de los mercados y las finanzas.

En la III Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Quebec en 2001, se instó a avanzar rápidamente en las negociaciones para que el ALCA estuviera operativa en 2005. El Plan de Acción guiaba a los gobiernos en la adopción de medidas económicas para atender paulatinamente los problemas de la pobreza y la inequidad, pero dando prioridad a la integración económica. En esta ocasión, el Gobierno de Venezuela realizó una serie de reservas a la declaración final y al Plan de Acción de la cumbre. Concretamente en las siguientes cuestiones: a) la

culminación del plazo de las negociaciones (2005)³; b) la poca flexibilidad para incluir temas en la agenda de trabajo; c) el carácter eminentemente comercial del ALCA; d) la concepción de la democracia solo en términos de representación y e) la falta de reconocimiento de la participación de la ciudadanía en el proceso así como el impacto que podría generar en las economías locales.

En este sentido, en diciembre de 2001 el presidente venezolano Hugo Chávez propuso, en la III Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, la creación del ALBA para lograr una integración distinta a la que promovía el ALCA. Aunque, en un principio, su propuesta no tuvo una gran acogida entre los gobiernos de ALC ni definición concreta, sí encontró eco en los movimientos sociales contra la globalización neoliberal y contra los Tratados de Libre Comercio (TLC). Estos venían realizando "grandes protestas contra tratados liberalizadores como el ALCA desde principios de los noventa (con la posterior celebración de foros, como el Foro de Nuestra América, durante la III Cumbre Ministerial del ALCA en Brasil en 1997, o los sucesivos encuentros hemisféricos contra el ALCA celebrados en la Habana)" (Echart, 2008: 110). Fue a partir de 2003, con los cambios en el panorama político latinoamericano y "el ascenso al poder de gobiernos con un discurso y una práctica política de ruptura de lo existente en los años de la hegemonía neoliberal, [que se] dio un nuevo ímpetu a la propuesta de Chávez" (Briceño, 2011: 19).

El 13 de enero de 2004 tuvo lugar, en Nueva León (México), la Cumbre Extraordinaria de las Américas para reafirmar el compromiso de seguir avanzando en la agenda del ALCA. La Declaración de Nueva León afirmó que "el bienestar de nuestros pueblos requiere el logro de tres objetivos estrechamente vinculados e interdependientes: crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, desarrollo social

y gobernabilidad democrática”. Se observaba así un matiz más social que en las anteriores declaraciones. En nuestra interpretación, esta fue una estrategia, por parte de Estados Unidos, de adaptación del discurso a los nuevos escenarios que se estaban presentando en la región para conseguir refrendar el ALCA en la siguiente Cumbre de Mar del Plata en 2005.

En esa oportunidad, el Gobierno de Venezuela hizo la siguiente reserva: “Venezuela se reserva el párrafo relativo al ALCA, por motivos principistas y diferencias profundas acerca del concepto y la filosofía contenidas en el modelo propuesto, así como por el tratamiento dado a las materias específicas y a los plazos establecidos. Ratificamos nuestro compromiso con la consolidación de un bloque regional y de comercio justo, como base para fortalecer los niveles de integración. Este proceso debe considerar las especificidades culturales, sociales y políticas de cada país; la soberanía y constitucionalidad; el nivel y tamaño de sus economías para garantizar un trato justo” (Declaración de Nueva León, 2004).

El 14 de diciembre de 2004 se celebró en la Habana la I Cumbre del ALBA y se suscribió el Acuerdo para la creación del ALBA entre Cuba y Venezuela. En dicho acuerdo se establecen sus principios generales y su postura frente al ALCA y a la integración regional:

Analizamos históricamente el proceso de integración de la América Latina y el Caribe, y constatamos que este, lejos de responder a los objetivos de desarrollo independiente y complementariedad económica regional, ha servido como un mecanismo para profundizar la dependencia y la dominación externa [...].

Por tanto rechazamos con firmeza el contenido y los propósitos del ALCA, y compartimos la convicción de que la llamada integración sobre las bases neoliberales, que esta presenta, consolidaría el panorama descrito, y nos conduciría a la desunión aun mayor de los países latinoamericanos, a mayor pobreza y desesperación de los sectores mayoritarios de

nuestros países, a la desnacionalización de las economías de la región y a una subordinación absoluta a los dictados desde el exterior.

Dejamos claro que si bien la integración es una condición imprescindible para aspirar al desarrollo en medio de la creciente formación de grandes bloques regionales que ocupan posiciones predominantes en la economía mundial, solo una integración basada en la cooperación, la solidaridad y la voluntad común de avanzar [...] hacia niveles aún más altos de desarrollo, puede satisfacer la necesidades y anhelos de los países latinoamericanos y caribeños, y a la par, preservar su independencia, soberanía e identidad.

En la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata en 2005, se dio el paso decisivo para frenar el proyecto del ALCA. Su declaración final manifestó que "todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías". Y así se produjo el quiebre definitivo con el ALCA.

Según Atilio Borón (2012: 61), "la derrota del ALCA, que era a su vez la actualización de la doctrina Monroe y la constitucionalización del neoliberalismo, frustró la realización de un proyecto apenas veladamente anexionista y fue un doloroso toque de atención a quienes, tanto en Estados Unidos como en ALC, creían que el imperio era una maquinaria invencible". No obstante, esta opinión no es compartida por otros analistas que señalan que la derrota del ALCA en Mar del Plata no tiene ninguna importancia para Estados Unidos, porque ALC se encontraba en ese momento en un lugar poco relevante para la política exterior de Washington y que, por el contrario, su atención estaba centrada en los países del Medio Oriente⁴.

Lo cierto es que el ALCA quedó sin oxígeno porque, entre otras razones, “los países pequeños, conscientes de los términos inequitativos de la propuesta del Tratado, van a abogar por la institucionalización de un trato especial y diferenciado que les permita proteger sus débiles economías” (Toro, 2011: 164). Además, el mapa político de la región había cambiado, la división Norte-Sur fue incluida en el debate de la integración regional y se estaba impulsando una agenda social y política mucho más fuerte.

EVOLUCIÓN POLÍTICA DEL ALBA-TCP

El papel de Venezuela ha sido determinante en la orientación de las líneas de actuación del ALBA, y mucho de ello tiene que ver con el interés que su Gobierno ha mostrado por impulsar una agenda de integración independiente de los intereses económicos, políticos y comerciales de Estados Unidos.

A pesar de que Venezuela no estaba a favor de los fundamentos del ALCA, en un primer momento no se opuso a la integración con Estados Unidos. Intentó influir en las negociaciones para que el acuerdo fuera más equilibrado en lo económico, que incluyera una visión más amplia del desarrollo y restar peso a la agenda neoliberal en favor del comercio justo y una mayor acción social. Esta visión, que entre los años 2000 y 2002 no se manifestó en acciones y documentos concretos, adquirió otro matiz, entre 2002 y 2004, como consecuencia “de la radicalización del conflicto político en Venezuela y las denuncias de apoyo de Estados Unidos a la oposición venezolana, [por ello] la posición crítica frente al ALCA se radicalizó y el ALBA se convirtió en el mecanismo para promover otra integración” (Briceño, 2001: 25).

En 2004, tras la consolidación del proceso bolivariano en Venezuela con la victoria de Hugo Chávez en el referéndum revocatorio del 15 de agosto y en las elecciones regionales del 31

de octubre de ese mismo año, se impulsó una etapa de desarrollo político y operativo de la Alianza. Se formalizó el ALBA entre Cuba y Venezuela, quienes venían desde el año 2000 desarrollando una serie de intercambios comerciales y de CSS fundamentados en el Acuerdo Energético de Caracas (AEC)⁵. A partir de este momento el ALBA avanzó en los siguientes aspectos:

- La incorporación de nuevos miembros.
- La alianza con el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) propuesto por Bolivia (que contó con un amplio respaldo de las organizaciones sociales del movimiento indígena-originario-campesino de ese país).
- La alianza con Petrocaribe, con lo que se amplía el alcance de la cooperación energética de Venezuela más allá de los países del Caribe. También como una estrategia para redimensionar los instrumentos de cooperación del Gobierno venezolano y de diversificación de su mercado petrolero.
- La internacionalización de los proyectos sociales (Misiones Sociales) ejecutados en Venezuela, con el apoyo de Cuba, hacia otros países de ALC.
- Manteniendo las siglas ALBA se cambió la denominación de “Alternativa” por “Alianza”, “en el entendido de que el crecimiento y fortalecimiento político del ALBA-TCP la constituye en una fuerza real y efectiva” (VI Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP, 2009).

CUADRO 1

PRINCIPIOS DEL ALBA-TCP

1. El comercio y la inversión no deben ser fines en sí mismos.
2. Trato especial y diferenciado.
3. La complementariedad económica y la cooperación entre los países participantes y la no competencia entre países y producciones.

4. Cooperación y solidaridad que se exprese en planes especiales para los países menos desarrollados en la región.
5. Creación del Fondo de Emergencia Social.
6. Desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre los países latinoamericanos y caribeños.
7. Acciones para propiciar la sostenibilidad del desarrollo mediante normas que protejan el medio ambiente.
8. Integración energética entre los países de la región.
9. Fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia ALC.
10. Defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región.
11. Medidas para las normas de propiedad intelectual.
12. Concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos de negociación de todo tipo con países y bloques de otras regiones, incluida la lucha por la democratización y la transparencia en los organismos internacionales, particularmente en las Naciones Unidas y sus órganos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El carácter contrahegemónico y antiimperialista del discurso se reforzó. Al punto que, según Alfredo Toro (2011), el ALBA se convirtió en un instrumento de *soft balancing*, es decir, una herramienta no militar para retardar, frustrar o debilitar las políticas de Estados Unidos en la región; entorpeciendo y levantando barreras políticas que desafíen sus intereses. Las prácticas comerciales basadas en esquemas de comercio justo, la aplicación del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) para las transacciones comerciales sin el uso del dólar como moneda de cambio, la creación de una zona económica exclusiva para sus miembros, el apoyo financiero para la creación de empresas y proyectos grannacionales, la consolidación de las estrategias de CSS y el posicionamiento en bloque sobre temas de interés regional y mundial son algunas muestras de ello.

A día de hoy, gracias a la estrecha cooperación entre sus miembros, el ALBA-TCP posee una importante capacidad de concertación política interna para posicionarse y atender temas de alcance regional y global (Altmann, 2011). Esta capacidad política adquirida le ha permitido emitir “más de 50 comunicados del ALBA-TCP, cerca de la mitad referidos a la defensa de la institucionalidad, legitimidad y legalidad de los gobiernos de sus estados miembros en especial en contra de las agresiones e injerencias que contra ellos y otros países del mundo, se han realizado desde Estados Unidos” (Secretaría Ejecutiva ALBA-TCP, 2014: 11). Estos pronunciamientos han sido acompañados, en algunas ocasiones, de medidas concretas para hacer valer la voz de la Alianza, en plena correspondencia con el principio de concertación recogido en el punto 12 del cuadro 1. Algunos ejemplos nos dan muestra de ello:

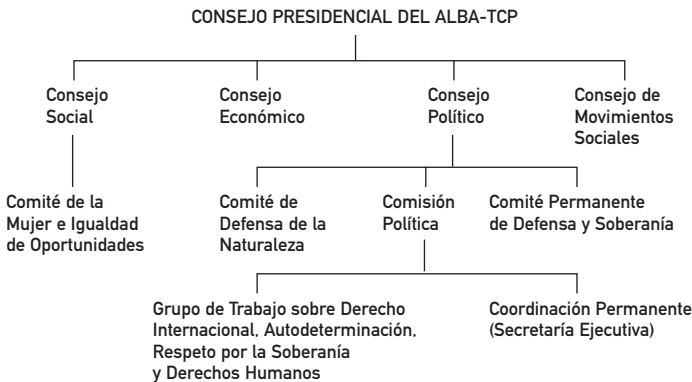
- La denuncia constante del bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos a Cuba, tanto en los foros regionales como en Naciones Unidas.
- Apoyo al Gobierno de Bolivia ante el intento de secesión en 2008.
- Rechazo al golpe de Estado ocurrido en Honduras en 2009. La alianza suspendió temporalmente a Honduras mientras se recobraba el orden constitucional y se suspendió la cooperación energética de Petrocaribe tras la toma de posesión del nuevo Gobierno.
- Apoyo al Gobierno de Ecuador ante el intento de golpe de Estado en 2010.
- En 2013 se publicó una resolución especial sobre espionaje masivo por las denuncias de espionaje global realizado por Estados Unidos.
- Con relación a los bombardeos de Israel en Gaza (Palestina), en 2014, el ALBA-TCP presentó una posición de condena frente a los hechos ocurridos. Adicionalmente, las representaciones de los países miembros de la Alianza ante la

ONU presentaron denuncias ante el Consejo de Derechos Humanos de este organismo internacional sobre las violaciones de derechos humanos del pueblo palestino.

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

El ALBA-TCP avanzó en su organización institucional en la VII Cumbre celebrada en Cochabamba, en 2009. A partir de ese momento se realizó una adecuación de su estructura, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 1
ESTRUCTURA DEL ALBA-TCP



FUENTE: WWW.ALBA-TCP.ORG

Con dicha estructura, el modo de funcionamiento es el siguiente: a) el Consejo Presidencial es el máximo órgano de decisión política y, como su nombre indica, está formado por los presidentes de los estados miembros; b) los ministros de Relaciones Exteriores forman parte del Consejo y la Comisión Política y cumplen la función de asesorar al Consejo Presidencial y al resto de consejos; c) los consejos Social y Económico están conformados por los ministros del área correspondiente de los

estados miembros, y d) el Consejo de Movimientos Sociales está conformado por representantes de organizaciones populares y tiene la misión de articular los movimientos sociales de los países miembros del ALBA-TCP y de aquellos de países no miembros que se identifiquen con los principios de la Alianza⁶.

Las decisiones dentro de la Alianza se toman por consenso, tanto en los asuntos políticos como técnicos y operativos internos. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva que tiene una función de apoyo y está subordinada a la Coordinación Permanente que actúa como órgano operativo para la ejecución y seguimiento de las decisiones y mandatos.

LA CSS EN EL ALBA-TCP

El ALBA-TCP ha desarrollado un entramado propio de relaciones basado en la cooperación entre sus miembros. La base de dicha cooperación reside en sus principios fundacionales y en la asociación estratégica de sus miembros para abordar temas de interés comunes.

La cooperación dentro de la Alianza se efectúa mediante la suscripción de acuerdos específicos de cooperación entre los estados miembros (pudiendo incluir otros estados no ALBA o bloques regionales). También se realizan acuerdos bilaterales entre los estados miembros. En este sentido, el ALBA-TCP muestra un carácter flexible.

Su cooperación está organizada en las siguientes categorías: a) comercial; b) proyectos e inversión productiva; c) mecanismos financieros y monetarios y d) programas sociales. Los principales instrumentos que emplea podríamos agruparlos en: a) fondos, bancos y fideicomisos (por ejemplo, cultura, petróleo y alimentos); b) créditos blandos (reembolsables y no reembolsables); c) donaciones; d) proyectos y empresas transnacionales; e) asistencia técnica; f) intercambios de experiencias y

conocimientos; g) el TCP; h) becas estudiantiles; i) intercambio de bienes y servicios; h) pasantías institucionales (entre otros).

Entre los instrumentos empleados destacan, por su carácter innovador, el TCP y las empresas y proyectos grannacionales, que para los socios del ALBA son considerados instrumentos fundamentales de su cooperación. El TCP es definido como “un instrumento de intercambio de bienes y servicios entre los países del ALBA que promueve la complementariedad productiva y el desarrollo integral de los pueblos, basado en la protección de los derechos sociales, culturales y ambientales” (III Cumbre del ALBA, 2006). En sintonía con el TCP, están los proyectos y las empresas grannacionales. Un proyecto grannacional es “un programa de acción dirigido a cumplir con los principios y fines del ALBA, validado por los países integrantes y cuya ejecución involucre a dos o más países, para beneficio de las grandes mayorías sociales” (VI Cumbre del ALBA, 2008). Las empresas grannacionales “surgen en oposición a las empresas transnacionales, su dinámica económica se orienta a privilegiar la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas garantizando su continuidad y rompiendo con la lógica de la reproducción y acumulación de capital [...] cuyas producciones se destinarán al mercado intra-ALBA, para configurar una zona de comercio justo” (ibíd.). En el cuadro 2 se presenta una síntesis de las principales experiencias de CSS realizadas en el marco del ALBA-TCP, en el que se pueden observar los instrumentos y modalidades que emplean sus países miembros.

CUADRO 2

EXPERIENCIAS DE CSS EN EL ALBA-TCP

- Espacio Económico del ALBA-TCP (Eco-ALBA), creado con el propósito de complementar las capacidades y fortalezas en materia económica y comercial de sus miembros. Se encuentra en fase de negociación.

- Zona Económica Complementaria (ZEC), pretende ser una ampliación del espacio económico y comercial de ALC. En julio de 2014, en la Cumbre del MERCOSUR, realizada en Caracas, se acordó la creación de una ZEC entre Petrocaribe, el ALBA y CARICOM para dinamizar las relaciones económicas y políticas de la región.
- Elaboración de un mapa de mercancías del ALBA que permita identificar los sectores en los cuales pudiera existir complementariedad, así como las capacidades reales de los socios y los requerimientos técnicos, legales y políticos para desarrollar los intercambios comerciales siguiendo la lógica del TCP y el comercio justo y compensado.
- Empresa Grannacional Gran Caribe S. A. para la ejecución de proyectos de cable submarino de fibra óptica.
- Empresa Grannacional ALBATEL S. A. para el desarrollo de plataformas de servicios e industrias de telecomunicaciones y radiodifusión.
- Banco del ALBA que cuenta con una cartera de 42 proyectos por un monto de 344,9 millones de dólares.
- Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos para los intercambios comerciales intra-ALBA. Participan en esta experiencia Bolivia, Ecuador, Cuba, Nicaragua y Venezuela.
- Fondo ALBA-Alimentos, creado en 2008 con un capital de 50 millones de dólares con la finalidad de contribuir a la autosuficiencia alimentaria, mediante el apoyo al desarrollo rural integral, a la producción agrícola sustentable y a la distribución e intercambio de productos, para enfrentar la especulación y el uso de alimentos como materia prima para la elaboración de combustibles. Los destinatarios de este fondo son todos los países del ALBA-TCP y Petrocaribe.
- Fondo ALBA-Caribe, creado en 2005 para financiar programas y proyectos sociales, priorizando el acceso a la salud, la educación y la vivienda, así como proyectos socioproductivos que promuevan el desarrollo económico mediante cooperativas, pequeñas y medianas industrias. Desde su creación ha acumulado un capital de 179 millones de dólares, distribuidos en 85 proyectos, en 11 países de la región; y 29 millones de dólares a tres proyectos eléctricos.
- Fondo Humanitario ALBA-Haití con un monto de 50 millones de dólares para financiar la reconstrucción de este país.

- Misión Milagro, desde 2004 está atendiendo pacientes con afecciones de la vista. Este es un programa social que fue diseñado en Cuba y aplicado en Venezuela antes de ser internacionalizado a través del ALBA. Según datos recogidos (hasta julio 2014), ha atendido a un total de 3.482.361 personas en todos los países del ALBA y se ha extendido a 21 países que no forman parte de la Alianza (en su mayoría países miembros de Petrocaribe).
- Programa para Personas con Discapacidad destinado a personas con discapacidad que no recibían atención. Se está implementando desde 2009 en seis de los países del ALBA-TCP (Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y Las Granadinas y Venezuela). El programa facilita la integración de estas personas, sin discriminación, en el ámbito socioproductivo, político y cultural, así como la promoción de sus potencialidades individuales. También incluye el fortalecimiento de las capacidades instaladas para la elaboración de prótesis y órtesis para las personas con discapacidad censadas en el estudio en los países ALBA-TCP. Según datos recogidos (hasta julio 2014), se han atendido a 1.285.089 personas.
- Programa “Yo sí puedo” para la alfabetización y la inclusión social y el desarrollo humano de jóvenes y adultos. Hasta 2014 se han alfabetizado con este programa 3.815.092 personas. Con la aplicación de esta experiencia, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Antigua y Barbuda fueron declarados “territorios libres de analfabetismo”.
- Programa de Becarios Internacionales de los países del ALBA en Venezuela.
- Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM) que cuenta con un total de 789 estudiantes egresados para 2014 (todos becados y procedentes de Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Dominica, San Vicente y Las Granadinas y Santa Lucía). Tiene una matrícula actual (datos de julio de 2014) de 622 estudiantes.
- Proyecto ALBA-Cultura para la promoción y el intercambio cultural. En el marco de este proyecto se encuentran: a) la Empresa Grannacional Fondo de Cultura del ALBA para la producción, promoción y distribución de bienes y servicios a favor de la cultura de ALC; b) Programa de Becas para la Investigación Cultural; c) las Casas ALBA-Cultura y d) los Premios ALBA de narrativa, cine, letras y artes.
- Proyecto ALBA-Deporte: se inició en 2005 con los Juegos Deportivos del ALBA para masificar la actividad física y la hermandad entre los pueblos. Se han realizado cuatro ediciones con un total de 10.532 atletas de 36 países.

- En materia de comunicación e información destacan la creación de: a) Telesur en español (2005) y Telesur en inglés (julio 2014); b) AlbaTV (2007); c) Radio del Sur (2009).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA PÁGINA WEB ALBA; SECRETARÍA EJECUTIVA DEL ALBA-TCP (2014) Y SELA (2013).

CONCLUSIONES

El ALBA-TCP no fue configurado en sus inicios como un esquema de integración sino como una alternativa política al ALCA y como una forma de cooperación entre países dispuestos a alzar su voz a favor de un sistema internacional y regional en el que realmente se vieran reflejadas las realidades y las necesidades de los pueblos del Sur, y concretamente de ALC. En el devenir de los acontecimientos políticos que hemos relatado se fue materializando una fórmula de cooperación y de integración con características novedosas, con relación a los sistemas tradicionales en ALC.

Retomando el marco teórico al que hicimos referencia en el capítulo primero de este libro, el ALBA-TCP es una muestra de un tipo de regionalismo "post-liberal" con una clara identificación con los regionalismos de resistencia que pretende influir en la agenda de los temas de ALC a favor de un cambio en el sistema internacional. A diferencia de otros esquemas vigentes en la región, el ALBA-TCP no pretende adecuarse de la mejor manera posible a la globalización y al sistema internacional. Pretende cambiarlo e incidir en una justa redistribución del poder mundial y en la creación de un mundo multicéntrico y pluripolar.

Es también una plataforma política y económica donde la CSS tiene un elevado valor para sus miembros, que, desde su fundación, están haciendo uso de ella y aprovechando los beneficios de una asociación estratégica que responda a sus intereses y necesidades.

Sus miembros forman parte de diversos esquemas regionales, lo que nos llevaría a proponer la idoneidad de realizar un análisis profundo sobre las posibles convergencias con otros esquemas de integración a favor de una articulación de esfuerzos en pos del desarrollo y la integración en ALC. Por ahora se observa una mayor sintonía y aceptación de los miembros del ALBA con la UNASUR y la CELAC, pero aún queda mucho trabajo por hacer para conseguir una verdadera armonización y mayor convergencia de sus políticas y acciones. Nos queda esperar para ver cómo se desarrollan los acontecimientos en el futuro.

NOTAS

1. Honduras se retiró del ALBA tras el golpe de Estado contra el presidente José Manuel Zelaya en 2009, por diferencias ideológicas entre el nuevo Gobierno hondureño y los postulados del ALBA-TCP.
2. El Salvador se encuentra en conversaciones para ingresar como miembro pleno.
3. "El ALCA constituyó uno de los procesos de negociación comercial más ambiciosos y complejos de la historia, en la medida en que abarcaba un conjunto muy heterogéneo de países, que incluían desde la economía más grande del mundo hasta algunas de las más pequeñas" (Fernández, 2010: 145). Aun así, el Plan de Acción de la cumbre establecía que los estados "asegurarán que las negociaciones para el Acuerdo ALCA concluyan, a más tardar en enero de 2005, para tratar de lograr su entrada en vigencia lo antes posible, no más allá de diciembre de 2005".
4. Argumento que Atilio Borón (2012) confronta al precisar que ALC ha sido desde 1823 (con la Doctrina Monroe) la principal destinataria de la política exterior norteamericana, y que no ha perdido tal importancia porque ALC es su vecina; su frontera con el mundo en desarrollo; su principal área de seguridad nacional y la fuente más cercana, directa y segura de petróleo, gas, minerales estratégicos y agua.
5. Acuerdo sobre el que hemos profundizado en las dos ediciones anteriores de esta serie de libros sobre CSS, publicados por el IUDC-UCM y la editorial Los Libros de la Catarata.
6. Hasta la fecha, la dinámica del ALBA ha funcionado bajo la dirección de los gobiernos. El Consejo de Movimientos Sociales requiere de un mayor impulso y refuerzo operativo para que pueda cumplir con su misión dentro de la Alianza. "Si el avión ALBA ha volado hasta el momento con una sola turbina (gobiernos), y lo ha hecho bien pese a las turbulencias propias de la ruta elegida, se hace insoslayable en la actualidad el encendido de la otra turbina (pueblos), para ganar en fuerza, estabilidad y aceleración. El Consejo de Movimientos Sociales del ALBA deberá ser esa turbina, hasta ahora escasamente utilizada" (Bosi, 2010).

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA-TCP: www.alba-tcp.org
- ALTMANN, J. (2011): "Multilateralismo en América Latina: el papel del ALBA", en ALTMANN, J.; ROJAS, F. y BEIRUTE, T. (eds.): *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o marginados?*, Teseo/CAF/FLACSO, Buenos Aires, pp. 207-224.
- BORON, A. (2012): *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.
- BOSSI, F. (2010): "El ALBA es el camino", *Aporrea*, Caracas. Disponible en <http://www.aporrea.org/tecno/a97610.html> [consultado el 24/07/2014].
- BRICEÑO, J. (2011): "El ALBA como propuesta de integración regional", en ALTMANN, J. (ed.): *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?*, FLACSO/Fundación Carolina/Teseo/OIRLA, Buenos Aires, pp. 19-84.
- I CUMBRE DE LAS AMÉRICAS (1994): *Declaración de principios. Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas*, Miami.
- CUMBRE EXTRAORDINARIA DE LAS AMÉRICAS (2004): *Declaración de Nueva León*, Monterrey-México.
- IV CUMBRE DE LAS AMÉRICAS (2005): *Declaración Final*, Mar del Plata-Argentina.
- I CUMBRE DEL ALBA (2004): *Declaración Conjunta Venezuela-Cuba*, La Habana.
- III CUMBRE DEL ALBA (2006): *Acuerdo para la aplicación del ALBA-TCP*, La Habana.
- VI CUMBRE DEL ALBA (2008): *conceptualización de proyecto y empresa grannacional en el Marco del ALBA*, Caracas.
- VI CUMBRE EXTRAORDINARIA DEL ALBA (2009): *Declaración Conjunta*, Caracas.
- ECHART, E. (2008): *Movimientos sociales y relaciones internacionales la irrupción de un nuevo actor*, Los Libros de la Catarata/IUDC-UCM, Madrid.
- FERNÁNDEZ, J. (2010): *Sistema de Derecho Económico Internacional*, Aranzadi, Madrid.
- SECRETARÍA EJECUTIVA DEL ALBA-TCP (2014): *Informe de gestión 2004-2014*, ALBA-TCP, Caracas.
- SELA (2013): "El ALBA-TCP como mecanismo de cooperación de alcance regional", *Serie Documentos Regionales*, julio, Venezuela. Disponible en http://www.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2013/09/To23600005380-0-EL_ALBA-TCP__DI_No_4.doc_Rev_8.doc_15-8-13.pdf [consultado el 20/09/2014].
- TORO, A. (2011): "El ALBA como instrumento de 'soft balancing'", *Pensamiento Propio*, n° 33, año 16, enero-junio, pp. 159-184.

EL MERCOSUR: NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN POLÍTICA

PAULA RODRÍGUEZ PATRINÓS

INTRODUCCIÓN: ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR

A más de 20 años de la creación del MERCOSUR, vale la pena recordar algunos hitos en la trayectoria institucional del proceso de cooperación e integración que hoy es, y también del que no pudo ser. Este breve relato considera la relación existente entre la conformación de la institucionalidad regional y los modelos de integración debatidos en cada coyuntura.

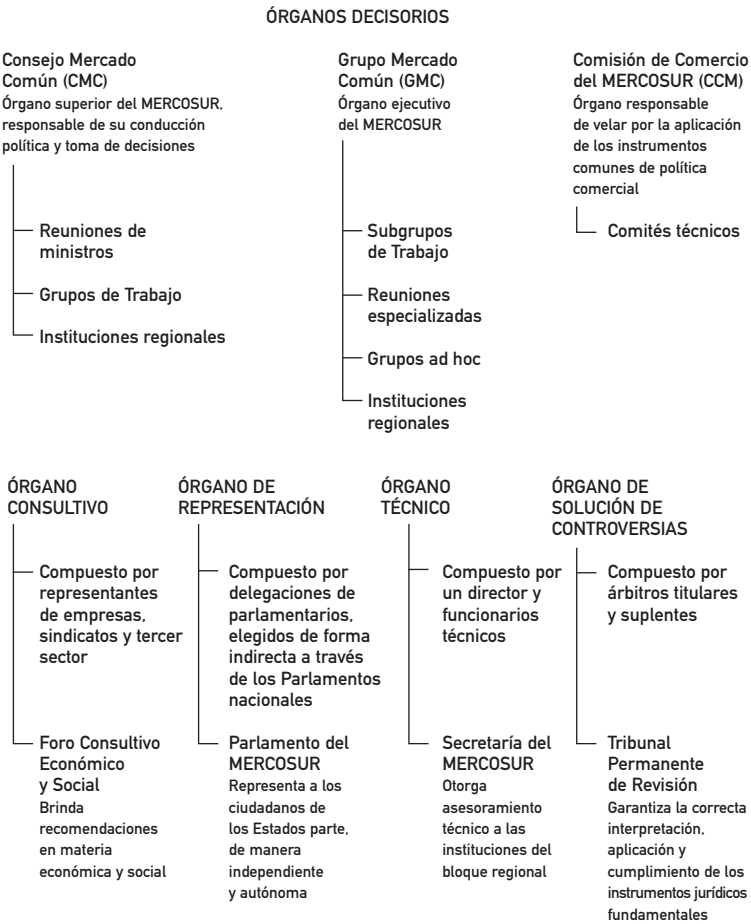
Una suerte de prehistoria mercosureña está constituida por el regionalismo latinoamericano impulsado por la CEPAL en los años cincuenta, la ALALC de 1960 y la ALADI de 1980 (Caetano, 2011). Este largo itinerario regional logra ser sintetizado en los acuerdos bilaterales¹ de Argentina y Brasil de mediados de los años ochenta, cuando los por entonces presidentes Alfonsín y Sarney expresan una voluntad política inequívoca que da forma al esquema de integración. Los vínculos políticos se habían afianzado con la finalización de las dictaduras militares en el Cono Sur, la preocupación compartida por consolidar las recientes democracias y la reducción de la

hipótesis de conflicto al interior de la región. La dimensión política del proceso de integración evoluciona alrededor del principio de democracia, definido por oposición a los regímenes autoritarios del pasado reciente (Oelsner, 2013). Se trata de un proceso que, aunque motorizado por la integración de los sectores productivos, procura ir más allá de los acuerdos comerciales y económicos. La consolidación de la región como zona de paz y de la democracia como forma de gobierno son los valores comunes que subyacen al modelo de integración. También la búsqueda de una mejor inserción internacional de los países, en un contexto signado por el endeudamiento externo, el auge del proteccionismo y el deterioro de los términos de intercambio a nivel internacional (Caetano, 2011). Se trataba de un MERCOSUR concebido para favorecer la promoción del desarrollo, apuntando a una institucionalidad y agenda integracionistas mucho más globales y profundas que las que finalmente se concretaron.

Durante la década de 1990, el avance de las ideas liberales en la región y en el mundo, acompañadas por los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil, erosiona la identidad política del MERCOSUR. Con la paulatina consolidación de la democracia en los países de la región, el principio democrático comienza a perder relevancia como factor aglutinador de bloque (Oelsner, 2013). Al tiempo que los expresidentes Menem y Collor de Mello jerarquizan la dimensión económica y comercial como estrategia de desarrollo, el Estado y la política se retiran como ejes ordenadores y distribuidores de los costos y beneficios del proceso de integración (Identidad MERCOSUR, 2012). En este contexto, y ya con la incorporación de Paraguay y Uruguay, se firma en 1991 el Tratado de Asunción, que da origen al MERCOSUR, con una estructura institucional mínima que se conforma definitivamente en el año 1994, tras la firma del Protocolo de Ouro Preto² y se amplía durante el transcurso de la década siguiente. El diseño institucional refleja una apuesta por un intergubernamentalismo extremo, que durante

la primera década del MERCOSUR fue funcional al regionalismo abierto (Caetano *et al.*, 2009).

GRÁFICO 1
PRINCIPALES INSTITUCIONES DEL MERCOSUR



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA INFORMACIÓN PROVISTA POR LA SECRETARÍA DEL MERCOSUR.

A la luz del denominado consenso de Washington y de las reformas estructurales necesarias para su implementación, la

agenda mercosureña se centra en la liberalización comercial. Como resultado, al finalizar la década, el MERCOSUR había logrado un importante incremento de los flujos comerciales y había consolidado su estructura institucional. Sin embargo, carecía de una adecuada distribución de sus beneficios entre los estados y al interior de sus territorios.

La fuerte dependencia de los flujos comerciales y financieros internacionales, las sucesivas crisis en las economías nacionales y la debilidad institucional del bloque para buscar soluciones concertadas determinan la crisis institucional que azota al MERCOSUR entre 1999 y 2002. Un mercado ampliado a ritmos acelerados, sin instituciones ni políticas efectivas para la integración, no podía sino desembocar en disputas comerciales entre los miembros del bloque, en mayores perjuicios para los países más pequeños y en la perforación de las medidas y acuerdos alcanzados (Caetano, 2011). En este marco, el modelo de integración comienza a ser fuertemente cuestionado en los cuatro países del MERCOSUR. Cada uno a su propio ritmo, impulsa debates públicos sobre ideas de desarrollo y visiones políticas, ciertamente diferentes a las de los presidentes firmantes del Tratado de Asunción.

HACIA UN MODELO DE DESARROLLO INTEGRADO

El consenso de Buenos Aires de 2003³ pone el acento en la dimensión sociopolítica de un proceso de integración que comienza a parecerse mucho más a ese otro MERCOSUR del año 1985, el que no pudo ser. Los gobiernos de Lula da Silva en Brasil, Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay y, desde 2008, Lugo en Paraguay, impulsan nuevas instituciones, ámbitos e instrumentos para la cooperación, coordinación y concertación de políticas gubernamentales en la región. El carácter político y social del bloque regional se ve reforzado en 2012 con el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela,

bajo la presidencia de Hugo Chávez, como miembro pleno del MERCOSUR. El mapa se completa con la activa participación del Gobierno de Evo Morales, primero con Bolivia como Estado asociado y ahora, con el Estado plurinacional, como miembro en proceso de adhesión, ya aceptado por cuatro estados parte⁴.

Este nuevo regionalismo latinoamericano, al tiempo que dinamiza los vínculos Sur-Sur y promueve una agenda de desarrollo entendido como un derecho, otorga un rol central a los estados parte y pone a la política en el centro de las relaciones y negociaciones de cooperación regional (Sarti, 2011; Rodríguez *et al.*, 2013).

El MERCOSUR es reconcebido como un proyecto político estratégico y reorientado hacia un nuevo regionalismo continental. Con este modelo, los países de la región procuran hacer frente a las crisis económicas y sociales, a las demandas de transformaciones políticas y sociales y a las inequidades y asimetrías del proceso de integración. A la vez, buscan incrementar su posición e intereses en el escenario global (Bizzozero, 2011). El renovado impulso del proceso de cooperación e integración regional coincide con varios factores, entre los que se destacan: la reanudación del crecimiento económico de países de la región con peso en el MERCOSUR (particularmente Venezuela y Brasil), el rol de Venezuela en la cooperación regional, la atención de la política exterior brasileña al espacio sudamericano y un contexto inédito de afinidad política y vocación de transformación social en los gobiernos del bloque (Bizzozero, 2011; Ayllón, 2012; Rodríguez *et al.*, 2013). En este marco, el proyecto regional pone énfasis en una integración positiva que despliega y amplía diversas modalidades de cooperación, para mejorar la concertación y coordinación de políticas en el bloque y fortalecer las capacidades institucionales en áreas clave para el desarrollo económico y social (Caetano *et al.*, 2009; Ojeda, 2010; Sanahuja, 2010; Ayllón, 2012). Se trata de una integración más inclusiva que procura la superación de las graves desigualdades sociales en el nivel nacional, y la reducción de asimetrías en el plano regional.

Las políticas de inclusión social de la región no son consideradas como atributos compensatorios y subsidiarios del crecimiento económico, sino que forman parte de una estrategia integral de desarrollo humano (MERCOSUR/CMC/DEC n° 12/11). Bajo el entendimiento de que la promoción de los derechos sociales en el continente requiere la formación de políticas públicas idóneas, el MERCOSUR va superando las visiones asistencialistas tradicionales. Esta dimensión social se vincula, por un lado, con la persistencia de problemas estructurales que afectan el ejercicio de los derechos básicos de la ciudadanía en los países de la región, como la pobreza, desigualdad y exclusión social. Por otro, se asocia con el "déficit democrático" de la integración y con la consecuente necesidad de dotar al MERCOSUR de una mayor legitimidad y participación social (Caetano *et al.*, 2009; Ojeda, 2010; Abramovich, 2012).

A pesar de las múltiples dificultades inherentes a su naturaleza geopolítica e intergubernamental⁵, el MERCOSUR avanza hacia un modelo de desarrollo integrado que jerarquiza nuevas agendas y actores, a la vez que construye y fortalece una institucionalidad regional capaz de gestionar un modelo multidimensional de integración.

LA CSS FINANCIERA COMO EXPERIENCIA REDISTRIBUTIVA⁶

Desde hace ya casi una década, el MERCOSUR impulsa mecanismos de CSS financiera multilateral, destinados al fortalecimiento de la infraestructura física del continente. La CSS es fruto tanto del cambio de enfoque del proceso de integración, como de la expansión económica de los estados parte. Coincide, además, con el hecho de que, para la cooperación tradicional, la mayoría de los países de la región perdió relevancia debido a su grado de desarrollo intermedio.

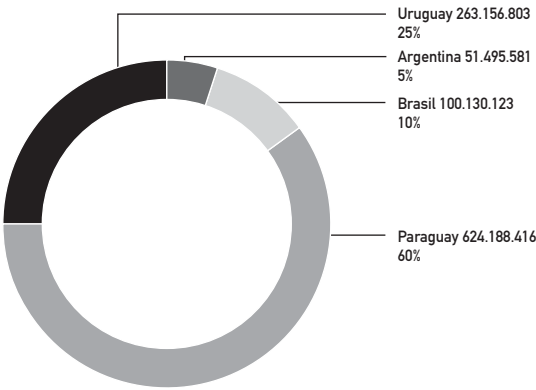
El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado en 2005, constituye la primera experiencia de cooperación financiera regional en el Cono Sur, que procura reducir las condiciones de asimetría del bloque y garantizar los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados (MERCOSUR/CMC/DEC n° 45/04). Los estados entendieron que dichas asimetrías perjudicaban más a los países pequeños, debiendo ser tratadas desde una perspectiva inclusiva y solidaria (Identidad MERCOSUR, 2012). No se trataba solamente de revertir dichas desigualdades, sino de generar un crecimiento tanto del bloque como de cada uno de sus estados parte.

Aquí radica una de las particularidades de la lógica mediante la cual se financian y evalúan los proyectos del FOCEM: los socios más importantes son los que más aportes realizan y los socios con las economías más pequeñas son los que mayores beneficios reciben. Para ser más precisos, desde su creación el FOCEM recauda 100 millones de dólares por año aportados por Brasil (70%), Argentina (27%), Uruguay (2%) y Paraguay (1%) (MERCOSUR/CMC/DEC n° 18/05). Desde el 2013 se suman los 27 millones de dólares anuales aportados por Venezuela (MERCOSUR/CMC/DEC n° 41/12). Además, el FOCEM cuenta con aportes extraordinarios y voluntarios de los estados parte⁷, con lo que sus fondos ascienden a un total de 1.756 millones de dólares para el periodo 2007-2014. Estos fondos no reembolsables están distribuidos con un beneficio mayor para Paraguay (48%) y Uruguay (32%), y menor para Argentina y Brasil (10% cada uno) (MERCOSUR/CMC/DEC n° 18/05). Venezuela aún no ha recibido financiamiento alguno. De acuerdo a la información provista en los Convenios de Financiamiento (COF) del FOCEM a agosto de 2014, sus fondos fueron distribuidos entre 45 proyectos adjudicados para el periodo 2007-2014, de la siguiente manera (ver gráfico 2).

En términos comparativos, el FOCEM se ubica entre los primeros cuatro cooperantes multilaterales de Argentina y Brasil para el periodo 2007-2012⁸. La CSS del FOCEM se torna más

relevante dentro de los socios más pequeños durante el mismo periodo. En Paraguay, se convierte en el principal cooperante, mientras que en Uruguay es el segundo de mayor importancia⁹.

GRÁFICO 2
DISTRIBUCIÓN DE FONDOS DEL FOCES POR PAÍS (2007-2014).
EN MILLONES DE DÓLARES

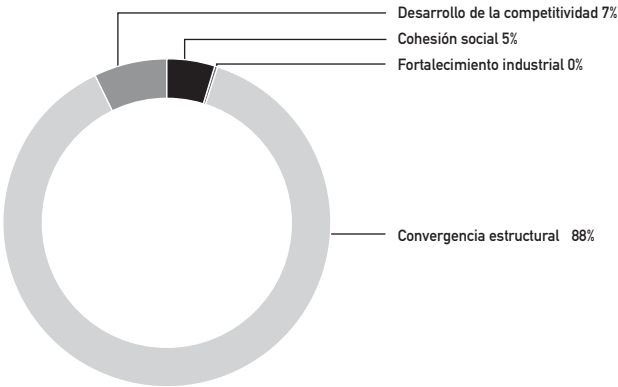


FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS PROVISTOS POR FOCES.

La mayoría de los proyectos financiados en cada uno de estos países apuntan a promover la convergencia estructural mediante el desarrollo y ajuste de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas. Un porcentaje menor de proyectos promueven el desarrollo de la competitividad de las actividades productivas del MERCOSUR. Luego se ubican los proyectos destinados al desarrollo de la cohesión social, incluyendo acciones de interés comunitario, particularmente en las zonas de frontera. Finalmente, existen unos pocos proyectos relativos a la mejora del funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración (MERCOSUR/CMC/DEC n° 01/10). Vale la pena notar que si bien el FOCES prioriza proyectos clásicos de infraestructura, saneamiento y tecnología, también apoya iniciativas dirigidas a contribuir al desarrollo social, particularmente en materia de salud, educación, reducción de la pobreza y empleo.

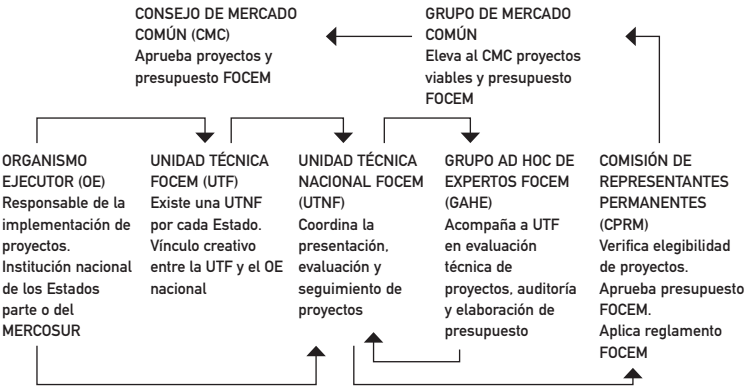
Algunos de estos proyectos sociales abordan transversalmente problemáticas de derechos y, más recientemente, el FOCEM ha apoyado el fortalecimiento institucional del MERCOSUR en materia derechos humanos (Rodríguez *et al.*, 2013).

GRÁFICO 3
DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS DEL FOCEM SEGÚN OBJETIVOS
(2007-2014)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS PROVISTOS POR FOCEM.

GRÁFICO 4
ÓRGANOS VINCULADOS AL FOCEM



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Cabe mencionar que la mayoría de las instituciones beneficiarias del FOCEM son ministerios, con alguna participación de secretarías nacionales, y, en menor medida, órganos del MERCOSUR, entidades binacionales, unidades subnacionales y universidades públicas. Para el desarrollo de estos proyectos, cada uno de los organismos ejecutores debe atravesar un complejo entramado de procedimientos administrativos, rigurosamente burocráticos, con insuficientes niveles de coordinación y poca visibilidad a nivel nacional.

LA CSS CON ENFOQUE SOCIAL Y PARTICIPATIVO

La dimensión sociopolítica del MERCOSUR se refleja con mayor énfasis en la CSS técnica, destinada a fortalecer una institucionalidad pública que garantice el desarrollo y los derechos de una ciudadanía cada vez más regional. Estas acciones de cooperación tienen un enfoque social y participativo que se manifiesta en las distintas instancias de debate entre los estados, en sus decisiones y en los ámbitos institucionales del MERCOSUR (Abramovich, 2012). Se trata de una CSS que fortalece progresivamente los canales de diálogo e intercambio de información y experiencias a nivel sectorial (educación, trabajo, derechos, etc.). Este intercambio involucra a la sociedad civil, inspirado en las experiencias llevadas a cabo a nivel nacional, particularmente en Argentina y Brasil. Ello coincide tanto con la llegada al poder de partidos de centro-izquierda, como con la emergencia de movimientos sociales en el escenario político regional (Gomensoro *et al.*, 2011). La creación del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) en 2005, junto con la propuesta de elección de sus representantes vía sufragio universal¹⁰, representa un paso adelante hacia la participación, representatividad y legitimidad social del proceso de

integración (MERCOSUR/CMC/DEC n° 23/05). Asimismo, institucionaliza la cooperación parlamentaria entre los países tanto para el logro de consensos políticos y sociales regionales como para la resolución pacífica de conflictos. El Programa “Somos MERCOSUR”, también creado en 2005, da cuenta del intento del bloque de superar su déficit de participación social, involucrando a la sociedad civil en los debates y procesos decisivos relativos a políticas públicas regionales (Gomensoro *et al.*, 2011). Por su parte, las cumbres sociales, que anticipan las cumbres de los presidentes desde el año 2006, son instancias de cooperación entre actores sociales, gubernamentales y regionales concebidas bajo una lógica de debate e intercambio de experiencias, que entiende el rol fundamental que tienen los movimientos sociales en el proceso de formación de políticas (Gomensoro *et al.*, 2011).

La diversidad y jerarquización de iniciativas en el campo social conducen a la institucionalización de espacios de cooperación y coordinación política. En 2007 se crea el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), que funciona como ámbito de cooperación técnico-político de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS) en los procesos de elaboración, implementación y coordinación de programas y políticas sociales de la región (MERCOSUR/CMC/DEC n° 03/07). Estrechamente vinculada a las acciones del ISM, se encuentra la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMAS), creada en 2008 para promover una cooperación y coordinación interinstitucional en materia social (MERCOSUR/CMC/DEC n° 39/08).

Un ejemplo de los resultados de la labor conjunta de la CCSMAS, el ISM y la RMADS es el diseño del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS), cuya aprobación en 2011 constituye una oportunidad para instalar un proceso de planificación conjunta en materia social. El PEAS reúne directrices para la armonización de las políticas sociales del bloque a

fin de garantizar un horizonte común de acciones de desarrollo social sustentado entre los países de la región (MERCOSUR/CMC/DEC n° 12/11).

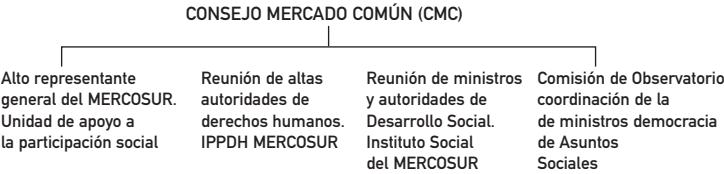
El mapa del MERCOSUR social y participativo se completa con la creación, en 2010, de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) en el ámbito del Alto Representante General del MERCOSUR. Su reciente puesta en funcionamiento procura ampliar e institucionalizar los canales de diálogo entre el proceso de integración y la sociedad civil, a la vez que financia la participación social en las reuniones del bloque (MERCOSUR/CMC/DEC n° 65/10).

Este MERCOSUR sociopolítico introduce de manera inédita la perspectiva de ampliación de derechos como un objetivo fundamental de la identidad y desarrollo de la región. Los derechos humanos no solo subyacen en los instrumentos y espacios institucionales previamente mencionados, sino que son incorporados con iniciativas concretas. La Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH) y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) son ámbitos institucionales del MERCOSUR que contribuyen a la conformación de una comunidad política comprometida con el respeto y promoción de los derechos humanos (MERCOSUR/CMC/DEC n° 26/03, n° 40/04 y n° 17/05). La institucionalización del IPPDH en 2009 como una instancia de coordinación política y cooperación técnica entre los estados, apunta a concretar ese compromiso en políticas públicas integradas (MERCOSUR/CMC/DEC n° 14/09 y n° 12/10).

A 10 años de su creación, la RAADH se ha constituido en un foro regional de intercambio de información y experiencias, diálogo e interacción entre agencias públicas e instituciones gubernamentales, y entre estas y las organizaciones sociales (Abramovich, 2012). El IPPDH, por su parte, ha llevado adelante múltiples acciones, entre ellas: asesoramiento técnico a los

órganos del MERCOSUR; intercambio y fortalecimiento en la gestión de sistemas de información en la región; cooperación con las instituciones de derechos humanos nacionales en el proceso de formación de políticas públicas; producción de investigaciones aplicadas y generación de espacios de intercambio entre instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y centros académicos; y, finalmente, capacitación a funcionarios públicos y referentes de organizaciones sociales de la región.

GRÁFICO 5
PRINCIPALES INSTITUCIONES DEL MERCOSUR SOCIAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA INFORMACIÓN PROVISTA POR LA SECRETARÍA DEL MERCOSUR.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL MERCOSUR

Además de las instancias de cooperación técnica señaladas, desde los orígenes del bloque regional, existe una institución responsable de la cooperación del MERCOSUR. La creación del Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR (CCT), en 1992, como órgano dependiente del Grupo del Mercado Común, responde al interés de coordinar el proceso de identificación, selección, negociación, aprobación y seguimiento de la cooperación técnica (MERCOSUR/GMC/RES n° 26/92 y n° 77/97). A pesar de las dificultades para consensuar su metodología y procedimientos de cooperación (MERCOSUR/GMC/RES n° 47/01 y n° 57/05), el CCT avanzó hacia una cooperación destinada al

fortalecimiento del proceso de integración y su relacionamiento externo, mediante el intercambio de experiencias y conocimientos en materia de economía, desarrollo sostenible, educación, salud, gobernabilidad y género. En la mayoría de los casos, el MERCOSUR fue beneficiario de la cooperación de organismos internacionales y de países extrazona. En algunos otros, actuó como socio de estos actores en el proceso de cooperación. Los principales cooperantes fueron, y son, el BID, la Unión Europea, España, Alemania y Japón.

Con el avance de la CSS en la región y el significativo incremento de la cooperación técnico-política de diversos órganos del MERCOSUR, las delegaciones nacionales del CCT acordaron sobre la necesidad de reforzar la cooperación recibida y profundizar su labor en materia de CSS. Así, en 2012, el CCT es jerarquizado y convertido en el Grupo de Cooperación Internacional (GCI), responsable de asesorar y coordinar la cooperación técnica entre los órganos del bloque e implementar la política de cooperación del MERCOSUR (MERCOSUR/GMC/RES n° 10/12). Las directrices de la política de cooperación internacional del MERCOSUR, aprobadas por el Consejo del Mercado Común en el año 2012, actualizan los principios, objetivos y modalidades que deben orientar la cooperación técnica en la región. Esta cooperación continúa apostando por fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los órganos del proceso de integración, con énfasis en la cooperación intra-MERCOSUR y en la cooperación horizontal con terceros países u otros procesos de integración (MERCOSUR/CMC/DEC n° 11/12). Durante sus primeros dos años de actuación, el GCI sostiene la cartera de proyectos heredada del CCT y procura obtener consenso sobre los lineamientos de renovación de la cooperación recibida. En materia de CSS, las delegaciones nacionales, integradas por representantes de las instituciones de cooperación de los estados parte, avanzan en la sistematización e intercambio de los proyectos de CSS

implementados a nivel bilateral, a fin de explorar áreas de complementariedad. Asimismo, aprueban un proyecto en materia cultural y otro relativo a la coordinación de políticas de derechos humanos; ambos con financiamiento de Brasil. También, ponen bajo estudio el desarrollo de una cooperación coordinada de MERCOSUR y la UNASUR hacia Haití para el fortalecimiento de instituciones de derechos humanos.

Hasta el momento, las mayores acciones del GCI se concentran en la definición de lineamientos para la presentación y seguimiento de proyectos, junto a la conformación de la Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI). La UTCI funciona bajo el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR, siendo la encargada de sistematizar datos referidos a los proyectos de cooperación del bloque, incluyendo las rendiciones de cuentas (MERCOSUR/GMC/RES n° 37/12).

CONCLUSIONES

La necesidad de un multilateralismo con política efectiva de bloques emerge con fuerza en contextos de cambio en los sistemas políticos nacionales de la región y de rebalance de poder en el orden internacional. En una apuesta por la profundización del proceso de integración, el MERCOSUR logra avanzar hacia la consolidación de una infraestructura física para la integración del continente mediante acciones de cooperación financiera. A la vez, fortalece una infraestructura pública a fin de garantizar el desarrollo y los derechos de sus ciudadanos, mediante acciones de cooperación técnico-política que se despliegan en diversos ámbitos e instancias regionales. Estas experiencias revalorizan los principios de solidaridad, horizontalidad, equidad y consenso en la cooperación entre los países del MERCOSUR, pero también plantean importantes desafíos para los actores involucrados en el proceso de CSS.

En el caso del FOCEM, los complejos procedimientos para la presentación, gestión y evaluación de los proyectos, se solapan con dificultades técnicas relativas a la rendición de cuentas. Ello impacta negativamente tanto en la cantidad de proyectos aprobados y ejecutados, como en los recursos desembolsados. Asimismo, los efectos del fondo están limitados por su escasa visibilidad a nivel nacional y por la postergada adecuación de su reglamento al nuevo enfoque del proceso de integración. Resta todavía ver si el FOCEM, además de representar una experiencia de CSS interesante por su naturaleza redistributiva, puede convertirse en un ámbito de actuación estratégico para los países de la región.

Para la cooperación técnica del MERCOSUR, es necesario fortalecer la coordinación entre los diversos ámbitos institucionales nacionales y regionales vinculados a esta tarea. Se trata de avanzar en una actuación coordinada al interior del MERCOSUR, entre instituciones de cooperación técnica, política y financiera, y también con otros bloques regionales como la UNASUR. Una estrategia de complementariedad y no de construcción alternativa requiere mayores capacidades institucionales para diseñar e implementar programas y políticas adecuados.

Los países de América del Sur han sentado las bases para consolidar una institucionalidad regional que supere las deficiencias de aquel MERCOSUR originario y profundice su insoslayable naturaleza política.

NOTAS

1. La Declaración de Iguazú (1985) y el Acta de Amistad Argentino-Brasileña de Democracia, Paz y Desarrollo (1986), que luego diera forma al Programa de Integración y Cooperación Económica (1988).
2. El Protocolo de Ouro Preto, además de crear la arquitectura jurídica institucional del MERCOSUR, le otorga personería jurídica internacional, a la vez que sienta las bases para la conformación de la unión aduanera tras el establecimiento del arancel externo común.
3. Este consenso fue firmado el 16 de octubre de 2003 por los entonces presidentes Néstor Kirchner y Lula da Silva. El documento refleja los objetivos de

- autonomía y desarrollo que fueron la base de proyectos significativos de la historia del pensamiento latinoamericano en pos de la unidad. También incorpora el objetivo de inclusión social de forma inédita en el proceso de integración.
4. Resta la aprobación de Brasil al Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR.
 5. Las principales dificultades del proceso de integración se vinculan a las disputas de poder para fortalecer su posición en el sistema internacional, a los condicionamientos políticos de los gobiernos de turno y a la lógica de actuación intergubernamental.
 6. Agradezco las aportaciones a esta sección realizados por Gino Pauselli.
 7. Durante el primer año del funcionamiento del FOCEM, los estados parte hicieron un aporte extraordinario que ascendió a 25 millones de dólares. Además, durante los últimos cuatro años Brasil ha realizado aportes voluntarios por un total de 877 millones de dólares.
 8. En Argentina, el FOCEM es el cuarto cooperante multilateral después de la Unión Europea, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM) y el BID. En el caso de Brasil, los aportes del FOCEM se ubican detrás de la Unión Europea, el BID, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente y el Fondo Global de Lucha contra el SIDA [Base CRS, OCDE, consultada el 23 de agosto de 2014].
 9. Los casi 287 millones de dólares destinados a Paraguay entre 2007 y 2012 representan más de un cuarto del total de AOD recibida por este país en ese periodo. Para Uruguay, los 56 millones de dólares que recibe en esos seis años posicionan al FOCEM como el principal donante multilateral y como segundo donante en general, detrás de España [Base CRS, OCDE, consultada el 23 de agosto de 2014].
 10. El Protocolo Constitutivo del Parlamento de 2005 estableció que, durante su etapa inicial, estaría integrado por miembros de los parlamentos nacionales y, en una segunda etapa, por parlamentarios elegidos por los ciudadanos de la región. Sin embargo, dadas las dificultades para arribar a un consenso sobre los mecanismos regulatorios favorables a la democratización regional, las elecciones directas fueron pospuestas primero en el año 2010 y luego en 2014.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, V. (2012) "Los derechos humanos en el MERCOSUR", en CAETANO, G. (coord.), *El Mercosur de las políticas públicas regionales*, CEFIR, Montevideo, pp. 187-198.
- AYLLÓN, B. (2012): "Cooperación Sur-Sur, organizaciones de la sociedad civil y desarrollo de capacidades en América Latina", ponencia presentada en el Seminario Internacional Retos y Nuevos Temas en la Relación entre Gobiernos y Sociedades Civiles, México D. F., 27 y 28 de agosto.
- BIZZZERO, L. (2011): "Los primeros veinte años del MERCOSUR: del Programa de Liberación al Plan Estratégico de Acción Social", *Revista Densidades*, n° 6, mayo, pp. 23-34.
- CAETANO, G. et al. (2009): "Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto", en CAETANO, G. (coord.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, CEFIR, Montevideo, pp. 21-76.
- (coord.) (2011): *MERCOSUR. Breve historia, cronología y marco institucional*, CEFIR/Somos Mercosur/GIZ, Montevideo.
- GOMENSORO, F. et al. (2011): "MERCOSUL social e participativo: a ampliação da esfera pública regional", en CAETANO, G. (coord.), *A 20 años del Mercosur*, CEFIR, Montevideo, pp. 137-159.
- IDENTIDAD MERCOSUR (2012): *Paz, democracia e integración regional en América del Sur*, UBA, Buenos Aires.

- OELSNER, A. (2013): "The Institutional Identity of Regional Organizations. Or Mercosur's Identity Crisis", *International Studies Quarterly*, vol. 57, n° 1, pp. 115-127.
- OJEDA, T. (2010): "La Cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido", *Revista Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, n° 15, octubre, pp. 91-111.
- RODRÍGUEZ, P. *et al.* (2013): "Fortaleciendo institucionalidad pública en derechos humanos. Experiencias de Cooperación sur-sur en el Mercosur", en CEEIB-UCM, *América Latina: La autonomía de una región*, Madrid, pp. 1236-1246.
- SANAHUJA, J. A. (2010): "Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional", en DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J. A. (coords.), *América Latina y los bicentenarios: Una agenda de futuro*, Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, pp. 431-523.
- SARTI, I. (2011): "La arquitectura política de la integración sudamericana", ponencia presentada en Third Global International Studies Conference, WISC, Universidad de Porto, Portugal, agosto.

EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

PEDRO CALDENTHEY DEL POZO

INTRODUCCIÓN

Los países centroamericanos pusieron en marcha en 1951 su proceso de integración con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Tras los conflictos de los años ochenta y los Acuerdos de Paz de Esquipulas (Guatemala), esos países renovaron su proceso de integración, transformándolo en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)¹, cuyo desarrollo en los últimos años ha sido muy relevante y es hoy uno de los más dinámicos de América Latina.

Se aprecia en Centroamérica una paulatina regionalización de la política exterior de los países centroamericanos, así como de parte de sus políticas de desarrollo (Rojas y Caldentey, 2014) a partir de las potencialidades de la integración regional como escenario propicio para políticas y programas de desarrollo.

La cooperación internacional es elemento fundamental en la evolución reciente del SICA. Una parte relevante de su agenda es promovida por los estados miembros en asociación con países amigos y agencias de cooperación. Los países miembros

del SICA financian parte de su estructura con cuotas separadas a cada una de las instituciones del sistema en las que participan. Pero el grueso de la actividad es financiada por países y agencias de cooperación asociadas al sistema ya sea como estados observadores regionales o extrarregionales. Los principales socios cooperantes del SICA son extrarregionales o multilaterales y ni siquiera México aparece entre los principales cooperantes del SICA. Tampoco en términos políticos los países latinoamericanos son socios activos de la región aunque la diplomacia de cumbres ha ganado protagonismo, particularmente las cumbres iberoamericanas y la CELAC.

La hipótesis que pretende desarrollar este capítulo es doble. Por una parte, se plantea que los nuevos paradigmas del regionalismo latinoamericano ofrecen nuevas funciones a los procesos de integración y que la integración centroamericana reúne incentivos y condiciones que permiten que las desarrolle mejor que otros esquemas.

Por otra parte, se plantea que las experiencias de CSS en el SICA son limitadas y generan cierta contradicción conceptual, que no hay intención política de promoverlas y no existen indicadores o instrumentos para sistematizarlas.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN EL MARCO DE LAS TRANSFORMACIONES DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

El entorno del regionalismo latinoamericano y de los procesos de integración que forman parte de él está en plena transformación. Y los rasgos predominantes en el regionalismo de esta segunda década del siglo XXI tienen gran incidencia en la evolución del SICA.

El regionalismo latinoamericano de los últimos años se caracteriza por un conjunto de propuestas integracionistas de distinta naturaleza. La flexibilidad ha permitido que muchos países formen parte de diversos procesos cuya complementariedad es cuestionable aunque no sea especialmente perjudicial. La atomización puede haber mermado la capacidad de articulación de las iniciativas y restado credibilidad al regionalismo latinoamericano en su conjunto.

El conglomerado de iniciativas regionalistas es producto de la sucesión de paradigmas en el regionalismo latinoamericano posterior a la Segunda Guerra Mundial que fueron analizados en el capítulo 1. Hoy está en proceso de debate otra visión del regionalismo latinoamericano que, con perfiles heterogéneos, es denominada regionalismo estratégico (Guerra Borges y Ugarteche, 2009; Briceño, Rivarola y Casas, 2012; Caldentey y Santos, 2014). Se trata de un regionalismo pragmático que huye de debates dogmáticos y está abierto a la multipertenencia; que tiende a centrarse en una agenda de desarrollo más amplia, que excede lo comercial, aunque esta no la desprecia, y que concede prioridad a algunos de los obstáculos estructurales del desarrollo y a la provisión de bienes públicos; que recupera el concepto de unión aduanera como instrumento estratégico para ampliar las oportunidades a sus sectores menos competitivos y para incorporar a sus miembros en las cadenas de valor regional o global; pero que tiene el reto de clarificar sus instrumentos institucionales y políticos para trabajar con orientaciones estratégicas claras.

Los rasgos de la integración centroamericana se han aproximado en esta década al regionalismo estratégico. Se impulsa una integración temática, centrada en ámbitos específicos de las políticas de desarrollo donde los países han escogido áreas propicias para la acción exterior común. Pese al interés por otras políticas, no pierde de vista su dimensión económica ni la importancia de obtener beneficios conjuntos, no solo de la mayor eficiencia derivada de los acuerdos comerciales, sino de

las sinergias que pueda promover un mercado integrado en un marco de países pequeños. Su evolución ha sido también un ejemplo de pragmatismo y los países miembros trabajan en el marco de un intergubernamentalismo basado en distintos modos de ejecución de las políticas y en la explotación de intereses comunes entrelazados y de mecanismos de cooperación de intensidad variable.

Es importante reflexionar sobre el impacto de estos cambios y debates globales en la integración centroamericana y en el futuro inmediato de la región. En este marco de transiciones, Centroamérica vive la suya propia y en la región persisten diversos interrogantes sobre el desarrollo económico en la subregión y sobre los resultados de las transiciones políticas y económicas que ofrecía el marco de desarrollo de los Acuerdos de Paz de Esquipulas (Sánchez-Ancochea y Martí, 2014).

La toma de decisiones en el SICA se concentra en las reuniones ordinarias de la Reunión de Presidentes y en algunas materias en los Consejos de Ministros, especialmente el de Ministros de Economía (COMIECO). La SG del SICA tiene un gran protagonismo en la coordinación de actividades y la promoción de alianzas con socios del proceso, pero poca influencia para promover la juridicidad en el funcionamiento del sistema y en el desarrollo riguroso de los actos normativos del SICA y sus órganos. Tampoco tiene competencias suficientes para coordinar el trabajo de las secretarías técnicas que conviven en un marco común pero con autonomía y recursos humanos y financieros independientes. En la práctica, las secretarías e instituciones trabajan en función de las instrucciones de su Consejo de Ministros, que se coordinan con las decisiones presidenciales a través del Comité Ejecutivo y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en procesos poco normados y poco previsibles. (Caldentey y Romero, 2010: 232 y ss.)

Otros órganos e instituciones del SICA se ven limitados por la ausencia de competencias específicas o reconocidas o

por la participación limitada de los países en ellas (Parlamento Centroamericano, Corte Centroamericana de Justicia o Comité Consultivo) o por un desempeño voluntariamente lejano de las agendas y órganos principales del proceso de integración (Banco Centroamericano de Integración Económica). Los asuntos de cooperación son responsabilidad del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que delega parte de ellas en la Reunión de Directores de Cooperación de las cancillerías de cada país. El interlocutor de los países en la institucionalidad regional es la Dirección de Cooperación de la SG del SICA. En otras instituciones existen direcciones o unidades de cooperación, pero su rol es poco relevante.

Estas competencias e instancias son de creciente interés porque la acción regional en materia de política exterior gana espacio en Centroamérica y en el propio SICA. Un buen ejemplo es la progresiva incorporación de países como estados observadores del SICA; aunque esa condición tiene poco contenido formal más allá de la posibilidad de asistir a las cumbres presidenciales.

Si exceptuamos las relaciones con Estados Unidos y las crecientes pero heterogéneas relaciones con China, buena parte de las relaciones exteriores de Centroamérica se apoyan cada vez más en instrumentos regionales. Socios tradicionales de la región como México (proceso de Tuxtla Gutiérrez), España y la Unión Europea mantienen una intensa relación bilateral que, sin embargo, va cediendo espacio en detrimento de la regional. CARICOM y Centroamérica mantienen relaciones a través del SICA y los países asiáticos (Japón, Corea, Taiwán e India) definen su cooperación a partir de los foros de diálogo coordinados por la SG-SICA. Desde una perspectiva regional, las relaciones con ALC tienen especial relevancia cuando hablamos del Caribe, de México y de Colombia (ambos a través de Proyecto Mesoamérica) y Brasil (Rojas y Caldentey, 2014: 326 y ss.).

Para gestionar la cooperación internacional, los cancilleres centroamericanos aprobaron, el 13 de diciembre de 2013, la

resolución del Consejo de Ministros que crea el *Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional*, que supone un esfuerzo destacado en la normalización de los procesos de esa cooperación. Este mecanismo contempla varios foros formalmente existentes de cooperación en el ámbito del SICA (tabla 1).

TABLA 1
FOROS Y MECANISMOS DE DIÁLOGO CON LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN EL SICA

FOROS DE DIÁLOGO CON LOS REPRESENTANTES NACIONALES EN LA NEGOCIACIÓN	MECANISMOS DE DIÁLOGO CON INTERMEDIACIÓN DE LA SG-SICA EN LA NEGOCIACIÓN
Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla-Gutiérrez (México)	Foro de Cooperación Unión Europea-Centroamérica
Foro de Cooperación Corea-Centroamérica	Foro España-SICA
Foro de Cooperación Japón-Centroamérica	Foro de Cooperación República de China (Taiwán)-Centroamérica
Foro de Cooperación CARICOM-Centroamérica	Foro Alemania-SICA
Foro SICA-India	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL SICOR: [HTTP://WWW.SICA.INT/SICA/SICOR/](http://www.sica.int/sica/sicor/)

Como se aprecia, el SICA no considera como parte del sistema al Proyecto Mesoamérica promovido por México y que es también el canal prioritario de cooperación de Colombia con Centroamérica. Brasil, que recientemente se ha acercado a la región y mantiene algunas acciones de cooperación, no ha definido con el SICA un mecanismo formal de diálogo.

LOS RETOS DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Un episodio de mucho interés para el proceso de integración fue la Cumbre Extraordinaria de Presidentes del SICA, celebrada en San Salvador el 20 de julio de 2010, que aprobó un Plan de

Acción centrado en cinco prioridades² llamadas a marcar la agenda de la integración y las iniciativas de cooperación con el Sistema:

- La seguridad democrática.
- El cambio climático y la gestión integral de riesgos.
- La integración económica.
- La integración social.
- El fortalecimiento institucional.

Es importante subrayar como el sistema ha tratado de promover incentivos tangibles para sus países miembros en la integración como los relacionados con la percepción de Centroamérica como un mercado agregado a partir de la unión aduanera imperfecta³ y de las relativamente altas cifras de comercio intrarregional (superiores al 25% del total) y los flujos de inversión intrarregional, con el notable incremento de los fondos de cooperación canalizados a través del SICA, o la capacidad del sistema de convocar a socios y donantes que pusieron en evidencia la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) de 2011 y sus resultados.

Existen otros incentivos ligados a los objetivos e instrumentos de desarrollo de políticas regionales ya en marcha en ámbitos como la prevención de desastres naturales, la mitigación y adaptación al cambio climático, el desarrollo de estrategias sectoriales en el ámbito del turismo, la agricultura y el desarrollo rural (Política Agrícola Centroamericana o Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural).

Por otra parte, existen debilidades o riesgos no solo en torno a la ineficacia a la hora de cumplir sus objetivos, sino en torno al exceso de objetivos derivado de expectativas poco realistas. La ausencia de un modelo o de objetivos definidos que guíen el proceso es una debilidad recurrente frente a la contundencia del discurso de la integración como instrumento de la sustitución de importaciones o frente a las ventajas de las propuestas de libre

comercio de las décadas pasadas. Un factor que condiciona la falta de explicitación de un propósito común es la ausencia de objetivos específicos de los países en torno al proceso porque ningún país ha hecho el ejercicio de explicitar su agenda de objetivos o intereses en la integración centroamericana.

A partir de estos y otros elementos, se pueden destacar tres importantes retos para la integración centroamericana que condicionan su desempeño y la gestión de la cooperación internacional: a) la formulación de la agenda prioritaria consensuada como una herramienta de planificación; b) la ejecución de las reformas institucionales que promuevan un esquema sensato y factible de toma de decisiones y c) la coordinación de la agenda regional centroamericana con otros espacios internacionales de cooperación y concertación política, especialmente latinoamericanos.

Es razonable afirmar que la respuesta a estos retos permitiría a la integración centroamericana consolidar su evolución y confirmarse como un proceso capaz de atender a las nuevas funciones de la integración regional. Permitiría además reforzar la condición del SICA de espacio propicio para esquemas de cooperación internacional centrados en las nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda (Alonso, 2013).

LA CSS EN EL SICA

La CSS es una modalidad de cooperación ya plenamente afianzada en el sistema global aunque sometida al debate sobre su conceptualización y cuantificación (SEGIB, 2014; Ayllón, 2013: 45 y ss.). Igualmente, permanece abierto el debate sobre las ventajas adicionales o dificultades propias de la CSS ante otras modalidades de cooperación. Pese al protagonismo reciente de El Salvador en el ámbito latino e iberoamericano y a su interés en promover cambios en la cooperación regional, el debate no ha prendido en el SICA como sí lo hizo el debate sobre la

eficacia de la ayuda que generó algunos incentivos interesantes para la reforma institucional. Ni siquiera lo ha hecho estimulado por las implicaciones que podría tener tras la incorporación de Nicaragua en el ALBA y su participación en sus mecanismos de cooperación.

MONTOS Y MODALIDADES DE COOPERACIÓN EN EL SICA

Las modalidades de CSS no han sido objeto de discusión y promoción en el SICA. En el recientemente aprobado *Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional* se define a la cooperación regional como “aquella cooperación, técnica o financiera, orientada a elevar el desarrollo y el bienestar de los países de la región mediante el apoyo al proceso de integración y al logro de sus objetivos”. Por otra parte, se define la cooperación intrarregional como: “Aquella cooperación que se concreta entre los países del SICA con base al intercambio de mejores prácticas, incluyendo la posibilidad de realizar intervenciones de triangulación para su funcionamiento”.

Es en la definición de cooperación intrarregional donde aparece la única referencia a la CSS y a sus modalidades, aunque centrada en la cooperación horizontal entre países miembros del sistema. Como veremos, las experiencias de CSS en el SICA han sido limitadas y vienen generalmente fundamentadas en procesos de dimensión política y económica diferentes a los que explican y motivaron este tipo de cooperación.

Para los objetivos de esta reflexión, las definiciones de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) sobre Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional (CHSSR) y sobre Cooperación Sur-Sur Triangular (CSST) son muy prácticas y mejoran la conceptualización de las modalidades recogida en los acuerdos centroamericanos. El concepto de CHSSR (SEGIB, 2014: 140) y su desarrollo recogen muy bien la naturaleza conjunta y

derivada de los actos normativos y las prácticas institucionales de las iniciativas que, en el ámbito del SICA, pueden ser consideradas bajo esta modalidad: "Es una modalidad de Cooperación Sur-Sur que tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional de esta cooperación queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de programas y proyectos".

La definición de CSST es más difícilmente aplicable a la práctica de la región aunque, como veremos, ha habido algunas iniciativas que se acoplan a ella (SEGIB, 2014: 109).

El monto total de cooperación con el SICA es, según el Sistema Integrado de Cooperación Regional (SICOR), de 241 millones de dólares, aunque 38 millones corresponden a proyectos ya en proceso de cierre y una cantidad determinada de los 203 millones de dólares estadounidenses en ejecución está en proceso de desembolso. En todo caso, el grado de actualización del sistema no es completo y se aprecian algunas carencias relacionadas con los últimos proyectos o con el estado en que se encuentran.

La distribución de la cooperación regional en el SICA presenta dos características evidentes. En primer lugar, los cooperantes del sistema son países desarrollados. Del conjunto de estados observadores y socios del SICA solo los organismos multilaterales y los países en desarrollo aparecen con cifras apreciables en el ranking de donantes.

La segunda característica tiene que ver con la concentración de la financiación en determinados donantes. Casi el 70% de la cooperación viene de tres socios con rasgos comunes: la Unión Europea (con fondos propios), España y Taiwán. Casi un 15% de la cooperación corresponde a fondos comprometidos con problemáticas específicas que suelen tener una financiación de

más de un socio, como por ejemplo el Fondo SIDA Malaria Tuberculosis.

A partir de los datos del SICOR, de la escasa bibliografía existente y de la experiencia personal de trabajo del autor, nos animamos a sugerir cuatro modelos de cooperación entre sus donantes:

1. Los socios alineados con la agenda pero no con las normas y procedimientos del SICA: aquellos que están atentos a la agenda del sistema, entienden el proceso y buscan un esquema de gestión de la cooperación que encaje en los procedimientos de una y otra parte. Es el caso de España, la Unión Europea y Taiwán.
2. Los socios alineados moderadamente con la agenda pero no con las normas y procedimientos del SICA: son los que contemplan la agenda de la integración y asumen compromisos en torno a ella. Pero no se sujetan ni a la institucionalidad, ni a los actos normativos, ni a los procedimientos de gestión del SICA. Con motivaciones muy heterogéneas, muestran una limitada confianza en las potencialidades de la integración y en la voluntad política de los estados centroamericanos por promoverla. Suelen definir procedimientos de gestión de manera fundamentalmente unilateral y se reservan su gestión o la asignación de esta a terceros. Es el caso de Estados Unidos o Alemania y de los países nórdicos de la Unión Europea. También el de México y el de los organismos multilaterales como el BID, el BM o los organismos de las Naciones Unidas.
3. Los socios no alineados ni con la agenda ni con las normas y procedimientos del SICA: son aquellos que se acercan a la región con una propuesta de agenda propia, que aunque no esté entre las prioridades de la agenda regional puede ser de interés para los países centroamericanos.

Normalmente, por razones exclusivamente ligadas a la eficiencia, sus propuestas se canalizan a través del SICA, a quien incluso suelen trasladar la gestión de la cooperación. Es el caso de Japón o de Corea del Sur. Podría ser el caso de Brasil si su cooperación regional se consolida más allá de algunas primeras iniciativas.

4. Los socios del SICA que limitan su relación al diálogo político: son países que no derivan fondos de cooperación ni asistencias técnicas relevantes hacia Centroamérica a través del SICA, pero sí mantienen relación política en determinados ámbitos. Algunos de estos países mantienen este tipo de relación para explorar la conveniencia de definir a medio plazo algún tipo de cooperación. Es el caso de Rusia o India. La importancia concedida por Centroamérica a sus relaciones con CARICOM no se ha manifestado en acciones concretas ni sostenidas, por lo que su cooperación con el SICA encajaría en esta categoría.

Algunos socios importantes de los países centroamericanos no estarían en ninguna de estas cuatro categorías. Venezuela, Ecuador o Chile, por ejemplo, mantienen intensas relaciones bilaterales con algunos países pero no tienen presencia en el ámbito regional, aunque han empezado a participar o incluso solicitaron ser estados observadores del SICA. Colombia tiene una dimensión regional que no canaliza a través del SICA sino mediante el Proyecto Mesoamérica.

EL DEBATE SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN Y LA MEDICIÓN DE LA CSS EN EL SICA

Las principales experiencias de CHSSR o de CSST en el SICA se producen en tres ámbitos de la integración centroamericana entre los que podemos determinar iniciativas de CSS:

- Las iniciativas de CHSSR enmarcadas en políticas y estrategias regionales del SICA.
- Las iniciativas de CSST enmarcadas en programas de cooperación de los principales socios del proceso de integración.
- Las iniciativas de CSS enmarcadas en otros esquemas del regionalismo latinoamericano.

Antes de proceder a su descripción general es preciso señalar dos limitaciones para el análisis del caso centroamericano. La primera tiene que ver con la dificultad de distinguir algunas acciones de CHSSR de las acciones propias de un sistema de integración regional. ¿Es cooperación horizontal el diseño conjunto de una estrategia regional o es una acción propia de la integración?, ¿es integración o cooperación horizontal la elaboración de un reglamento de carácter comunitario sobre la gestión común de los recursos pesqueros?, ¿es la compra conjunta de determinados bienes un proceso de CHSSR?, ¿es la cooperación policial un caso de CHSSR o es un acuerdo derivado del proceso de integración? Tanto la CHSSR como la integración podrían defender para sí los casos antes mencionados, pero lo harían desde dos procesos políticos de naturaleza e implicaciones muy diferentes, que son los que están detrás de los conceptos de CSS o de integración.

A nuestro juicio, esta limitación condiciona el debate centroamericano donde el dinamismo del proceso puede ofrecer numerosos ejemplos para ilustrarla. En términos ortodoxos y retomando las categorías de regionalismo, la integración regional es un proceso que va más allá de la cooperación y que contempla en su marco institucional y jurídico un conjunto de actos normativos e iniciativas conjuntas que se ejecutan con esquemas muy variados, que oscilan entre los escasos ejemplos de gestión comunitaria y las diversas modalidades de cooperación intergubernamental. Ninguno de los elementos de la definición de CHSSR discrimina suficientemente para resolver la duda de si hablamos

de cooperación horizontal o de integración. El formato de proyectos o programas es quizás el único que otorga rasgos de CHSSR a algunas iniciativas. La dependencia del SICA de los fondos de la cooperación horizontal hace que buena parte de las iniciativas adopte ese formato. Contemplando así este criterio, ni la elaboración de una estrategia regional ni la aprobación de un reglamento o cualquier otro acto normativo sería CHSSR, aunque los costes de su discusión o asistencia técnica precisada estuvieran a cargo de proyectos. Si podrían ser CHSSR, como contempla el Informe 2013 (SEGIB, 2014) los procesos de negociación conjunta de medicamento o los programas PRESANCA (de seguridad alimentaria nutricional, financiado por la Unión Europea y otros donantes) o el Programa de Seguridad Fronteriza que financia la Unión Europea.

Un elemento adicional, algo más restrictivo, que podría ayudar a la definición de CHSSR a discriminar las iniciativas sería el liderazgo de algún país miembro del SICA en alguna materia y la extensión de su experiencia a un proyecto de extensión de la buena práctica. El concepto de intercambio de buenas prácticas era el centro de la definición de cooperación intrarregional del mecanismo de gestión de la cooperación del SICA. Pero este criterio sería difícil de cumplir para muchos de los ejemplos sobre CHSSR en Centroamérica, presentes en los sucesivos informes de la SEGIB.

La segunda limitación tiene que ver con la fiabilidad de la información obtenida. La ausencia de una política activa de promoción de la CSS dentro del SICA y la ausencia de criterios claros para definirla, o de mecanismos de registro específico en el SICOR, hacen difícil recopilar información precisa. La práctica de años previos y el tipo de casos aportados permite sospechar que la información, en el caso del SICA, es aportada por los propios programas y proyectos de cooperación. Por otra parte, la información disponible en SICOR y en los informes de SEGIB hace imposible proporcionar información fiable sobre montos y distribución por

sectores y actores. No hay tampoco informes en proceso o documentos de asistencia técnica internos del sistema.

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS INICIATIVAS DE CHSSR Y DE CSST EN EL SICA

Pese a las limitaciones antes expuestas, hay varios ámbitos de la integración centroamericana donde, sin aplicar criterios muy restrictivos, se pueden desarrollar iniciativas de CHSSR y de CSST. Revisaremos los casos en función de los tres ámbitos señalados.

En primer lugar, hay diversas iniciativas de CHSSR enmarcadas en las políticas y estrategias regionales del SICA. Aunque en torno a otras estrategias se estarían gestando acciones en tres políticas que han generado una cooperación horizontal relevante que puede ya mostrar algunos avances sustanciales:

- En torno al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) y su plan regional de salud.
- En torno a la ESCA y la celebración, con asistencia masiva, de la Conferencia Internacional de Apoyo a al ESCA en junio de 2011, los países centroamericanos elaboraron un portafolio de proyectos. De los 22 proyectos sobre combate al delito, prevención de la violencia, rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria y fortalecimiento institucional, se han financiado parcialmente 10 de ellos por un monto superior a 53 millones de dólares. Muchas de las acciones contempladas en la formulación de esos proyectos podrán ser definidas como acciones de CHSSR. En varias de ellas se podrá apreciar también el liderazgo y extensión de buenas prácticas de algún país del SICA.
- En torno a la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) del Consejo Agropecuario

Centroamericano se están desarrollando algunas iniciativas de CHSSR tanto en el proceso de fortalecimiento institucional de las instancias regionales y nacionales como en el desarrollo de las intervenciones territoriales.

En segundo lugar, hay iniciativas de CSST enmarcadas en los programas de cooperación de los tres socios del SICA más involucrados con el proceso de integración y su consolidación como espacio para el desarrollo de políticas (Unión Europea, España y Taiwán). Su enfoque prointegracionista y la dependencia de los fondos externos hacen fácil que las iniciativas de CHSSR en el SICA puedan ser al mismo tiempo CSST. De hecho, todas las iniciativas de CHSSR mencionadas antes son financiadas en un alto porcentaje por la cooperación de países desarrollados. El análisis específico de las acciones financiadas por el Fondo España-SICA, y los programas europeos o de los fondos de Taiwán podría aportar algún caso más. Pero tres ejemplos con enfoque más restrictivo pueden ilustrar el tipo de iniciativas de CSST que puede acoger el SICA:

- Brasil, en una de sus escasas intervenciones en el sistema, ha apoyado con asistencias técnicas y financiación el intercambio de experiencias y la formación sobre desarrollo rural territorial entre instituciones y grupos de desarrollo local de Brasil y de países centroamericanos.
- La Organización Panamericana de la Salud es socia permanente del COMISCA y ha apoyado con asistencia técnica las iniciativas en materia de negociación conjunta de medicamentos puestas en marcha por los países centroamericanos con cofinanciación, principalmente de España.
- La Comisión de Ministros de Justicia de Iberoamérica (COMJIB) y la cooperación española apoyan, en el marco del Proyecto DB2 de la ESCA⁴, la armonización de la legislación penal para la lucha contra el crimen organizado en

un claro ejemplo de cooperación triangular con un organismo regional.

En tercer lugar, existen iniciativas de CSS enmarcadas en otros esquemas del regionalismo latinoamericano. Los contactos con MERCOSUR o la CAN han sido escasos y sin concreción, como tampoco hay iniciativas de CSST *de carácter regional* en torno a esquemas como la UNASUR, el ALBA, la CELAC o la propia AP. Hay, sin embargo, dos ámbitos de cooperación con regionalismos que tienen gran valor para el SICA:

- Las relaciones SICA-CARICOM, cuyo último hito ha sido la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA y CARICOM, en agosto de 2011. La relación tiene una larga lista de mandatos de intercambio de información y experiencias que podría dar lugar a una intensa cooperación con los rasgos de CHSSR. Hasta la fecha, los avances son muy escasos.
- Las relaciones con México, tan importantes para Centroamérica y el SICA, tienen una dimensión regional antigua y rica, organizada institucionalmente en el mecanismo de diálogo de Tuxtla Gutierrez pero cuyo contenido, excepto las negociaciones comerciales, se ha canalizado a través del Proyecto Mesoamérica, en el que participan también Colombia y los ocho países miembros del SICA. La SG del SICA y la Secretaría de la integración económica centroamericana participan con BID, CAF, CEPAL y otras instituciones como socios estratégicos. El análisis en el marco de sus siete áreas de trabajo de la financiación de acciones de apoyo a los países centroamericanos por parte de Colombia y México podría permitirnos encontrar algunas iniciativas de CHSSR. El Informe de la CSS (SEGIB, 2014: 144) recoge como CHSSR los siguientes programas: Programa Mesoamericano de Cooperación (eje México)

y Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica (eje Colombia), pero parece una agregación poco fundamentada.

CONCLUSIONES

La CSS no parece estar de manera prominente en la agenda del SICA. La cooperación internacional es factor determinante para el desarrollo del SICA por su dependencia de las fuentes externas de financiación, pero esas fuentes proceden, en la actualidad, de países desarrollados y organismos multilaterales. No parecen existir incentivos para adoptar políticas de promoción de esta modalidad de cooperación, ni siquiera en el entorno de la emergencia de potencias entre los países del Sur.

El debate sobre la conceptualización y medición de la CSS tampoco ayuda. La propuesta de la SEGIB sobre el concepto de CHSSR plantea conflictos con las acciones y proyectos propios de un proceso de integración regional. En un proceso como el centroamericano, cuya evolución reciente ha aumentado mucho el número y tipo de iniciativas y proyectos; la contradicción o solapamiento de ambos conceptos es muy visible y plantea la duda de si el concepto de CHSSR no será redundante en el marco de los procesos de integración.

No es lo mismo con respecto a la cooperación triangular, para la que existe un amplio espacio si los países centroamericanos siguen contando con financiación Norte-Sur. En algunos ámbitos, la triangulación sería provechosa para oferentes y receptores. Destacan entre ellos el fortalecimiento institucional, la prevención y el combate de la violencia o los procesos de desarrollo territorial rural. Pero muchas otras áreas ligadas a las estrategias regionales del SICA podrían beneficiarse de estas modalidades.

Pese a la inmediata falta de incentivos por apostar a la CSS, los países centroamericanos ya han experimentado en el ámbito bilateral, lo que implica la reducción de las fuentes tradicionales de cooperación. Otros factores como la creciente regionalización de la política exterior centroamericana pueden conducir a la CSS.

Hay varias acciones que podrían facilitar un entorno propicio para el desarrollo de las nuevas modalidades de cooperación. El mecanismo de gestión de la cooperación debería incorporar definiciones más precisas de estos conceptos para promover la incorporación de estas categorías al SICOR. La coordinación de esta nada compleja tarea con la SEGIB proporcionaría mutuos beneficios a ambas partes, permitiendo mejorar el manejo de la estadística y contar con información fiable sobre la CSS en el SICA.

Hay dos ámbitos en los que la promoción de la CSS sería de gran interés para la región, tanto en términos políticos como de financiación del desarrollo. La promoción de programas de CSS con Brasil y México, los dos potenciales “hegemones” positivos de la región, podría articular mejor las relaciones con ambos socios. La promoción de un Programa de CHSSR con CARICOM, basada en el intercambio de buenas prácticas y en el aprovechamiento de sinergias, articularía igualmente una relación que tiene todavía dificultades para explotar pero que ofrece incentivos poderosos, como la oferta combinada de votos en determinados foros de las dos subregiones.

NOTAS

1. Forman parte del hoy llamado SICA Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (todos desde los años cincuenta), Belice y República Dominicana (desde 2000 y 2013, respectivamente).
2. Cada una de las prioridades está desarrollada por estrategias o políticas regionales. El plan carece de precisión en los objetivos e indicadores de ejecución, y aunque el Plan de Acción ha tenido incidencia en el proceso, se ha desarrollado de forma muy heterogénea según cada ámbito.
3. En la práctica es una zona de libre comercio con arancel externo parcial, sometida a las irregularidades provocadas por acuerdos comerciales con terceros firmados unilateralmente por sus países miembros. Belice y República

- Dominicana no son firmantes del Protocolo de Guatemala de 1993 y no forman parte de la unión aduanera.
4. En el proceso de negociación del portafolio de proyectos de la ESCA, tras los compromisos de la conferencia celebrada en el año 2011, varios países en desarrollo, particularmente Chile y México, se han ofrecido reiteradamente para ser países oferentes de asistencia técnica a los países del SICA en combinación con la financiación de terceros. Las ofertas de estos países, junto a las de Colombia, podrían haber sido escuchadas por Estados Unidos, que apoyan el componente de combate al delito. No obstante, han organizado su cooperación a través de mecanismos de CHSSR.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. A. (2013): *Cooperación con países de renta media. Un enfoque basado en incentivos*. SGCID, Madrid.
- AYLLÓN, B. (2013): *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?*, Editorial IAEN, Quito.
- AYLLÓN, B.; OJEDA, T. y BANCET, A. (2013): *La Cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda*, documento de trabajo n° 27, IUDC-UCM, Madrid.
- CALDENTEY, P. (2013): "La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina", en ARRIOLA, S.; GARRANZO, R. y RUIZ JIMÉNEZ, L. (coords.), *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post 2015*, SEGIB/AECID, Madrid, pp. 189-204.
- (2012): "La Integración Regional, ámbito emergente de políticas de desarrollo en Centroamérica", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 30, pp. 85-103.
- CALDENTEY, P. y ROMERO, J. (eds.) (2010): *EL SICA y la UE. La integración regional en una perspectiva comparada*, Fundación ETEA, Colección de estudios centroamericanos n° 1.
- CALDENTEY, P. y SANTOS, F. (2014): *Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración*. Comunicación en II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, Universidad de Huelva, junio.
- GUERRA-BORGES, A. y UGARTECHE, O. (coords.) (2009): *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, Siglo XIX Editores, México D. F.
- ROJAS, F. y CALDENTEY, P. (2014): "Central American's relation with Latin America", en SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. y MARTÍ, S., *Handbook of Central American Governance*, Routledge, Londres, pp. 322-335.
- SANAHUJA, J. A. (2012): "Regionalismo postliberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR", en SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI, H. (coords.), *El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevo desafíos*, CRIES, Buenos Aires, pp. 19-72.
- SANTOS, F. (2013): "Cambios en el escenario del regionalismo latinoamericano. Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal", en SANTOS, F. y POZO, O., *El SICA: diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina*, Fundación ETEA, Colección de estudios centroamericanos, n° 4. Disponible en <http://www.fundacionetea.org/index.php?m=15&nid=80> [consultado el 03/10/2014].
- SEGIB (2014): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

INTRODUCCIÓN

Al hacer referencia a las interacciones internacionales, Barbé (2003) definía que estas pueden ser de cooperación o conflicto, siendo la máxima manifestación de cooperación los procesos de integración regional y el máximo grado de conflicto, la guerra. La arquitectura financiera y comercial que se estableció a partir de los acuerdos de Bretton Woods, bajo los cuales se crearon el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (hoy Banco Mundial), el FMI y se suscribió el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), fue construida sobre la base de una mayor cooperación internacional, contraria a la confrontación, que había sido la salida de algunos países desarrollados para dirimir sus diferencias, entre ellas, las de carácter comercial.

Bajo la hegemonía de Estados Unidos, alcanzada después de la Segunda Guerra Mundial, la eliminación de las barreras al libre comercio y, en particular, los procesos de integración comercial y económica, recibieron un fuerte impulso. Ello facilitaría la adopción de una primera oleada de iniciativas proclives al libre flujo comercial (López, 2001) y la consolidación de

una agenda internacional en la que, crecientemente, se ubican temas globales y transnacionales, obligando a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas y asociativas, para enfrentar estos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales (Rojas *et al.*, 2012: 14).

En América Latina, a finales de los años cincuenta, estuvieron presentes las mismas alternativas que habían aparecido en Europa Occidental: integración económica o aduanera. No obstante, el resultado fue diferente. Mientras en Europa triunfaba la tesis francesa de transferencia de soberanía a un espacio supranacional, frente a las posiciones británicas de cooperación intergubernamental, en América Latina triunfaban tesis menos ambiciosas. Es así como surgió la ALALC y casi una década después el Pacto Andino (García *et al.*, 2011: 4).

Al igual que otros mecanismos de integración, diálogo y concertación regional, la ahora CAN, derivada de sus lineamientos estratégicos y de otras consideraciones de geopolítica, ha desarrollado acciones de cooperación internacional que, más que promover, de forma deliberada, acciones de cooperación entre los países miembros, ha canalizado aportes de cooperantes tradicionales, que han tenido como efecto adicional el intercambio de experiencias y otras relaciones que se podrían enmarcar en las categorías de la CSS.

LA CAN: ORIGEN, EVOLUCIÓN

Los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron, en 1969, el Acuerdo de Cartagena, que creó el Pacto o Grupo Andino¹. En los años setenta, Venezuela se une al grupo, en tanto que Chile se retira del mismo.

Algunos autores destacan que la decisión de afianzar este grupo estuvo sustentada, por una parte, en la visión estratégica de inserción externa de los países andinos, en sus intereses de

proyección hacia el pacífico y en el grado básico de complementación y mayor homogeneidad de sus economías (Rodríguez, 2013). Por otra parte, prevaleció la convicción de que el esquema exclusivamente comercial de la ALALC y los desequilibrios comerciales que presentaba no constituían el espacio económico más adecuado para hacer de la integración un instrumento propicio para la expansión del comercio y el avance en la industrialización de la subregión.

Inicialmente, el Grupo Andino funcionó como un instrumento para consolidar el modelo de sustitución de importaciones, destinado a forjar el desarrollo hacia dentro de los países miembros y de la subregión (Ramírez, 2010: 368). Posteriormente, y habiéndose experimentado la crisis de la deuda en varios países de América Latina, el modelo se fue adaptando hacia la búsqueda de un crecimiento hacia afuera en donde las exportaciones cobraron mayor protagonismo. Con esta nueva perspectiva, denominada por la CEPAL como "regionalismo abierto"², en 1993 entra en funcionamiento la zona de libre comercio para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. De esta manera, la integración comercial avanzó sustancialmente en los años noventa, principalmente con la eliminación (intrasubregional) de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, el establecimiento de una estructura arancelaria frente a terceros países y la armonización de políticas comerciales, entre otras medidas (Fuentes, 2008: 178).

No obstante, la CAN no ha logrado aún consolidar completamente sus propósitos de integración. A la vez, las diferencias en cuanto a la negociación de los TLC con Estados Unidos y con la Unión Europea han erosionado la unidad del grupo, al punto que, en 2006, Venezuela decide desvincularse de la CAN.

Sobre el particular, las causas estructurales de la crisis de la CAN están vinculadas con las diferencias ideológicas, las

estrategias de desarrollo y de inserción internacional (Mamani, 2012). Mientras Colombia y Perú están abiertamente a favor de las negociaciones de libre comercio (principalmente Norte-Sur), Ecuador y Bolivia implementan estrategias de desarrollo que suponen posiciones más críticas con relación a los TLC. Esto, en suma, es un reflejo de la prevalencia de intereses meramente nacionales y de corto plazo sobre una visión política colectiva (Ramírez, 2010).

LA CAN: ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La CAN, actualmente conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, tiene un área de 3.798.000 km² y un PIB de, aproximadamente, 680.000 millones de dólares, en 2013. En ese año, sus exportaciones al mundo alcanzaron 134.000 millones de dólares y las intracomunitarias fueron de casi 10.000 millones. Colombia participó con el 35%, Ecuador con el 29%, Perú con el 23% y Bolivia con el 13% (CAN, 2014a: 1). La Inversión Extranjera Directa, en el año 2012, alcanzó los 30.000 millones de dólares (CAN, 2013b).

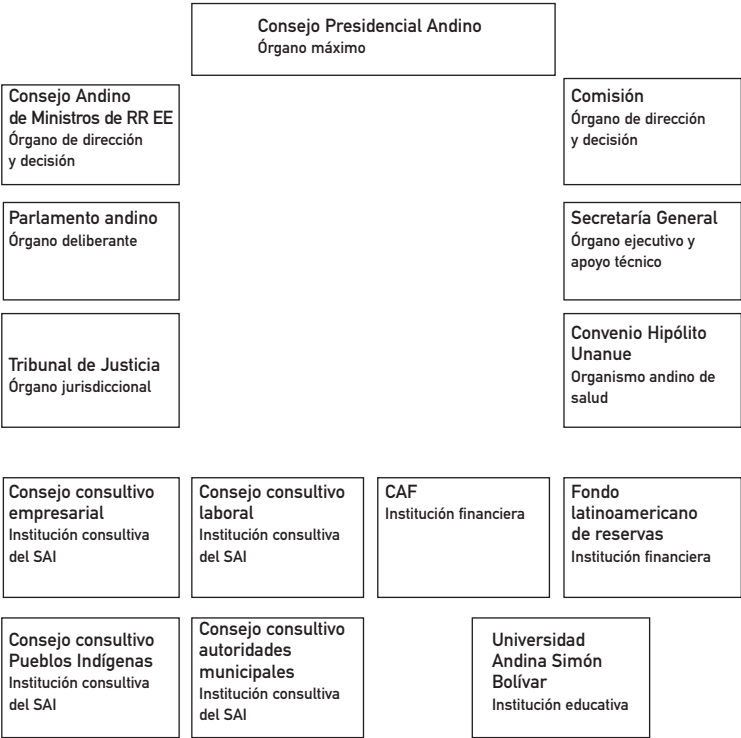
La CAN está compuesta por diversos órganos e instituciones, articulados en el Sistema Andino de Integración (SAI), creado por el Protocolo de Trujillo (1996), con la finalidad de generar una coordinación efectiva entre ellos, promover su proyección externa y profundizar las acciones relacionadas con el proceso de integración (CAN, 1996: 2).

Dentro de sus principales objetivos se encuentran promover el desarrollo de los países miembros mediante la integración y la cooperación; acelerar el crecimiento y la generación de empleo; disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar su posición en el contexto económico internacional. Asimismo, en 2010, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la Agenda Estratégica Andina (AEA), que cuenta con

principios orientadores y 12 ejes de consenso, entre los cuales se incluye la cooperación.

GRÁFICO 1

SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN (SAI)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE [HTTP://WWW.COMUNIDADANDINA.ORG](http://www.comunidadandina.org)

Ese mismo año, con la Decisión 745 se declaró el 2011 como el “Año Andino de la Integración Social” y se definieron los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES). Estos, proyectados hasta 2019, adecúan los Objetivos de Desarrollo del Milenio a las peculiaridades y requerimientos de los países miembros (CAN, 2013c: 32)³.

GRÁFICO 2

AGENDA ESTRATÉGICA ANDINA: EJES DE CONSENSO

Participación ciudadanos andinos	Política exterior común	Integración comercial	Integración física y fronteras
Desarrollo social	Medio Ambiente	Turismo	Seguridad
Cultura	COOPERACIÓN	Integración energética	Desarrollo institucional de CAN

FUENTE: CAN (2010B: 2).

Por último, la Decisión 792/2013 estableció los lineamientos y directrices para la implementación de la reingeniería de la CAN, así como la conformación del Grupo de Alto Nivel (GAN) con la misión de implementar este ambicioso proceso.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA CAN

El Acuerdo de Cartagena incluye un número importante de enunciados en torno a las posibilidades y oportunidades de emprender programas y acciones de cooperación económica y social. Desde su preámbulo, se marcan claros intereses para enfocar a la CAN hacia la cooperación y a que esta contribuya al desarrollo de los países miembros. Igualmente, en otros apartes del Acuerdo, se identifican los campos en los que se aspira a desarrollar esa cooperación y se insta a la suscripción de convenios con otros países o grupos de países. De la misma forma, en los artículos 118 y 121 a 132, se hace referencia explícita a la cooperación financiera, a la asistencia técnica y a la cooperación económica y social, respectivamente.

En este mismo sentido, mediante la Decisión 458/1999, se adoptaron los lineamientos de la Política Exterior Común,

intentando orientar los esfuerzos de la SGCAN hacia la búsqueda de acuerdos de cooperación con organizaciones internacionales y terceros países como China, Rusia, India, Panamá, entre otros.

En 2003, la Decisión 554 creó el Comité Andino de Titulares de Organismos de Cooperación Internacional de la Comunidad Andina (CATOCI), a fin de intensificar las relaciones con otros países, bloques de integración, organismos internacionales y entidades privadas (CAN, 2010a: 4). Desde su primera reunión y hasta la última en 2011, el CATOCI ha actuado como mecanismo de consulta y coordinación y constituye el espacio de diálogo que permite intercambiar experiencias en el ámbito de la cooperación.

En 2010, como ya se señaló, el Consejo de Ministros aprobó la inclusión de la cooperación como uno de los ejes de la AEA. De acuerdo con la CAN, "la cooperación internacional ejerce un papel importante a nivel regional, como herramienta complementaria para el logro de los objetivos de desarrollo definidos por los países miembros en el marco del proceso andino de integración" (CAN, 2011b: 5). En ese sentido, la CAN aprobó la Estrategia Andina para mejorar la Eficacia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (Decisión 759/2011), con el fin de fomentar y fortalecer los mecanismos de cooperación intrarregional y de coordinación de la cooperación, así como hacer un mejor y más eficiente uso de los fondos disponibles.

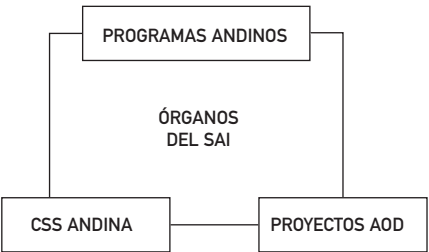
En el marco de la Decisión 792/2013, el GAN conformado para la reingeniería de la CAN propuso racionalizar y priorizar la cooperación internacional. Recomendó construir una instancia técnica para administrar los proyectos de cooperación aprobados, considerando que la misma debe responder a los intereses de los países antes que a los de los cooperantes (CAN, 2013a: 7). La SGCAN, como órgano ejecutivo de la comunidad, desarrolla las iniciativas que se financian a través

de las contribuciones de los países miembros o de los recursos provenientes de donantes tradicionales. Hasta el año 2013, el nivel promedio de ejecución de los aportes financieros, otorgados a la SGCAN, se ha mantenido por encima de los 6 millones de dólares anuales, mientras que durante los años 2000-2005 dichos montos no superaban los 2 millones (CAN, 2013c: 67).

EN LA BÚSQUEDA DE LA CSS ANDINA

La CAN, a pesar de haber avanzado en definiciones y acciones de cooperación internacional basadas en las relaciones con cooperantes tradicionales, no ha logrado avanzar de forma sistemática en la consolidación de un espacio propio que promueva y formalice los intercambios de conocimiento y la asistencia técnica entre las organizaciones de los países miembros y de estos con sus similares de la región o de otras latitudes. No obstante, en el desarrollo de las líneas estratégicas de la CAN, de la ejecución de programas o de proyectos de AOD, varias acciones podrían ser catalogadas de CSS, según se presenta en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 3
CSS ANDINA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La VII Declaración del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social en 2011 estableció la estructuración del Fondo Andino

de Cooperación Técnica Horizontal (CAN, 2011a: 4), en tanto que el Informe de la SGCAN de 2011 sobre la implementación de la AEA dio el lineamiento para la formulación del Programa Andino de Cooperación Técnica Horizontal (CAN, 2011c: 30). Ambos propósitos se encuentran pendientes de materializar. Igualmente, en 2011, la Estrategia Andina para mejorar la Eficacia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo incluyó dentro de sus objetivos la promoción de la CSS, tal como se muestra en la tabla 1.

TABLA 1
 CSS: ESTRATEGIA ANDINA PARA MEJORAR LA EFICACIA
 DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACTIVIDADES	ACTORES
- Gestión de información sobre CSS.	- Matriz de oferta de CSS.	- CATOCI.
- Promoción de iniciativas sobre CSS.	- Sistematización de experiencias de CSS.	- SGCAN.
	- Promover que los proyectos cuenten con componentes de CSS.	- Consejos Andinos Sectoriales.
	- Identificar fuentes de CSS.	
	- Estudiar los alcances de la cooperación triangular.	

FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE CAN (2011B).

La CAN reconoce los intercambios de experiencias, los bancos de buenas prácticas, la sistematización de lecciones aprendidas y su difusión, como herramientas para la formulación o implementación de planes, políticas o programas desarrollados en los procesos de integración (CAN, 2013c). Algunos casos relacionados con las prácticas reseñadas pueden permitir ilustrar la “CSS” de la CAN.

Integración comercial:

- Agenda Temática Andina de Ciencia y Tecnología: intercambios de experiencias y buenas prácticas de investigación, desarrollo, innovación y apoyo al desarrollo productivo, especialmente de las PYMES.

- Programa Estadístico Comunitario 2008-2013: intercambio de información, datos y asistencia técnica, como una forma de apoyar la formulación, monitoreo y evaluación de políticas comunitarias.
- Microfinanzas y microseguros: intercambios de sus mejores prácticas. Recientemente, en la VI Reunión de la Banca de Desarrollo de la CAN, se destacaron las experiencias de Bolivia como referentes mundiales.

Desarrollo social:

- Declaración del Año Andino de la Integración Social (2011): proyectos piloto e intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre el reconocimiento y protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Ello generó más de treinta actividades relacionadas con estos intercambios (CAN, 2013c: 32).
- Programa Andino de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Poblaciones Indígenas: red de capacitación e intercambio de experiencias, basada en modelos propios de conocimiento intercultural e intercambios entre productores de los países.
- En la VII Reunión Ordinaria del Consejo Asesor Andino de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (CAAAMI), se reiteró el convencimiento de que la cooperación horizontal es la estrategia que permite mejorar, desde un enfoque intercultural, el abordaje e intervención, en cada país miembro.

Seguridad:

- Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos: acciones de fortalecimiento de capacidades, intercambio de experiencias,

equipamiento de laboratorios, estudios de caracterización y de nivel de consumo de drogas, etc. Permitieron acordar la Estrategia Andina sobre el Problema Mundial de las Drogas (CAN, 2013c: 48). En materia de seguridad, han sido múltiples los intercambios de experiencias, información, especialistas, misiones técnicas y buenas prácticas.

Integración física y fronteras:

- Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo: asistencia técnica orientada al intercambio de experiencias, fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y regionales en zonas de frontera y estructuración del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo.
- Reseñado por el Informe de la CSS en Iberoamérica, se destacan los programas regionales derivados de la implementación de las acciones del Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones como expresiones de CSS al interior de la CAN (SEGIB, 2014).

De igual forma, los órganos e instituciones del SAI desarrollan acciones típicas de la CSS:

- Organismo Andino de Salud (ORAS): procesos de transferencia de conocimientos, tecnologías e información en epidemiología, medicamentos y sistemas de salud. Los ministros de Salud incorporaron en el Plan Estratégico 2013–2017 a la CSS como el marco para compartir experiencias entre los países miembros.
- Corporación Andina de Fomento (CAF): ha promovido el intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas en áreas como cambio climático, micro

y pequeñas empresas, competitividad, gobernabilidad, vulnerabilidad macroeconómica, entre otras.

- Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR): realiza visitas técnicas de seguimiento macroeconómico, seminarios, cursos y conferencias para Bancos Centrales. Inició diálogos entre técnicos sobre análisis de coyuntura macroeconómica internacional y lanzó la Red de Abogados como plataforma tecnológica para compartir conocimiento (FLAR, 2012: 27).
- Consejos consultivos como el de Pueblos Indígenas de la CAN: impulsan intercambios de experiencias sobre territorialidad, consulta libre previa informada, así como el desarrollo de sistemas de información, directorio de pueblos indígenas, entre otros.

Por otra parte, la SGCAN, con el apoyo de la cooperación internacional, ha impulsado el intercambio de conocimientos, buenas prácticas y lecciones aprendidas en los diferentes ámbitos de acción del proceso de integración (CAN, 2011b: 6). Con recursos de donantes tradicionales, la CAN logra favorecer acciones de CSS. El siguiente es un resumen de los casos identificados, según actores de la AOD.

En la Unión Europea, la cooperación ha venido apoyando a la CAN desde su creación en los años setenta (Comisión Europea, 2007: 12) y actualmente ejecuta los siguientes proyectos: 1) apoyo a la cohesión económica y social —CESCAN II—; 2) Programa Antidrogas Ilícitas —PRADICAN—; y 3) integración económica regional INTER-CAN, que contemplan la realización de acciones de CSS.

- CESCAN II: ha propiciado espacios de intercambio de experiencias exitosas en materia de desarrollo rural territorial (2011), actividades productivas y de servicios

en zonas fronterizas (2012), cooperación transfronteriza (2013) y sistemas de riego tecnificado (2014). El proyecto contempla el apoyo en la definición, instrumentalización e implementación de mecanismos de cooperación horizontal (CAN, s. f.).

- PRADICAN: ha promovido el intercambio de experiencias y cooperación horizontal entre las comunidades beneficiarias del desarrollo alternativo y desarrollo integral sostenible. En los lineamientos de la Estrategia Andina sobre el Problema Mundial de las Drogas 2013-2019, se promueve la creación de espacios de intercambio de información, experiencias y buenas prácticas, y la posible creación de un centro andino de capacitación antidrogas.
- INTER-CAN: facilita y promueve el diálogo y la cooperación, el intercambio de experiencias y el conocimiento de mejores prácticas. Para ello destinaron 600 mil euros (CAN-UE, 2009: 11)

En España, el Programa Regional Andino (PRA) contribuye con el desarrollo social y la reducción de las desigualdades en los países andinos (AECID, 2006: 42); es un espacio adecuado y con gran potencialidad para el desarrollo de la CSS y triangular (Garranzo *et al.*, 2014). En la actualidad, se ejecutan tres proyectos binacionales —cacao (Colombia-Perú); agua y protección de fuentes hídricas (Colombia-Ecuador) y café (Bolivia-Perú)—, que favorecen el desarrollo de acciones de asistencia técnica e intercambio de experiencias en las zonas de integración fronterizas de la CAN y que permiten fortalecer procesos organizativos de las comunidades participantes en los diferentes países.

En Alemania, el Programa Adaptación al Cambio Climático en la región andina (PACC) contempló la identificación de experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas a nivel nacional y local para intercambiarlas entre los actores del

sector agropecuario. Igualmente, promovía la sistematización de aprendizajes de proyectos existentes, identificación de nuevas actividades y productos para intercambiar conocimientos (Programa PACC: 2013).

En Finlandia, existe el Programa Regional de Biodiversidad en la Región Amazónica (BioCAN): incluye la formulación e implementación del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales y de Capacitación en Gestión de Fauna Silvestre Amazónica, que contempla la provisión de instrumentos y procesos de aprendizaje y el intercambio de experiencias en conservación y manejo de vida silvestre, capacitando a más de 160 funcionarios (CAN, 2013d: 3).

El BM tiene el Proyecto de Adaptación al Impacto del Retroceso Acelerado de Glaciares en los Andes Tropicales (PRAA): sistematiza y replica experiencias entre personal técnico a cargo de la implementación de las acciones piloto, definidas en el proyecto.

En la tabla 2 aparecen otros ejercicios recientes de intercambios tipo CSS apoyados por socios tradicionales de cooperación.

Es importante señalar que la CAN propuso, en 2012, unos criterios de convergencia y complementariedad con el MEROSUR y la UNASUR que apuntan a la ampliación de la cooperación técnica (Sur-Sur) y triangular subregional al ámbito regional. Propone, además, un enfoque sudamericano en la producción, sistematización y comunicación del conocimiento (CAN, 2013c: 78).

En síntesis, como se ha señalado, el reto fundamental que queda en la CAN en esta materia es la articulación (Sanín, 2011). Ello implica procesos de fortalecimiento institucional y de la CSS regional, profundización de los mecanismos de triangulación, y mecanismos que articulen la AOD y la CSS, de manera que su CSS se vincule verdaderamente al proceso de integración regional.

TABLA 2

INTERCAMBIOS DE EXPERIENCIAS CON APOYO DE DONANTES
TRADICIONALES (2012-2013)

ESCENARIO	ACCIÓN DE CSS	FECHA Y LUGAR	ORGANIZADORES
PRA	Intercambio de experiencias piloto de adaptación y visitas técnicas	Ecuador, 2013	SGCAN, Ministerio del Ambiente de Ecuador, BM
BioCAN	Taller "Recursos Genéticos, Protección de Conocimientos Tradicionales y Temas Afines"	Perú, 2013	SGCAN, OMPI
PRADICAN	Intercambio de experiencias en fiscalización y control de sustancias químicas	Ecuador, 2012	SGCAN.
BioCAN	Taller regional sobre el manejo de vida silvestre con especies prioritarias en la región amazónica	Perú, 2012	SGCAN, Conservation Society.
PRADICAN	Intercambio de experiencias en desarrollo alternativo integral	Ecuador, 2012	SGCAN.
–	Seminario internacional sobre censos agropecuarios	Ecuador, 2012	SGCAN, BID, FAO.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE [HTTP://WWW.COMUNIDADANDINA.ORG](http://www.comunidadandina.org)

CONCLUSIONES

Es un hecho innegable que los mecanismos de integración, diálogo y concertación regional son espacios de cooperación por excelencia. Reunir a varios países alrededor de intereses comunes concita a la interacción conjunta en la búsqueda de soluciones e, indefectiblemente, a intercambiar experiencias y lecciones acumuladas en materia de desarrollo.

Así como la integración económica y política es un medio importante para avanzar en la superación conjunta de los desafíos de desarrollo actuales, la cooperación en general, y la CSS en particular, se mantienen como un complemento idóneo para tales esfuerzos. De allí la importancia de que los diferentes mecanismos de integración existentes en la

región dimensionen su potencial y alcance en el contexto actual de la diplomacia de cumbres, que se constituye en la nueva forma del multilateralismo del siglo XXI.

Los países miembros de la CAN poseen una larga y diversa historia en cooperación para el desarrollo bajo esquemas bilaterales. No obstante, como mecanismo de integración, la experiencia de la comunidad ha estado más centrada en sus relaciones de AOD. Si bien algunas directrices, procedimientos y espacios de CSS están dados en la CAN, el reto ahora es materializarlos en hechos y dinámicas concretas de cooperación regional.

Aunque la CSS puede ser "encontrada" en intercambios generados por la ejecución de las estrategias andinas o de los proyectos de AOD, solo hasta hace poco se ha venido considerando como un espacio relevante para fortalecer el avance en la resolución de problemas de desarrollo de sus miembros. Derivado de la postura que adoptó la CAN en relación con la agenda de eficacia de la ayuda, que da un lugar importante a la CSS, es necesario enfrentar el reto de fortalecer la cooperación regional en un cambiante panorama global de la cooperación, en el que las transformaciones de los países y de sus procesos de desarrollo hacen que la ayuda tradicional se reduzca significativamente. Así deben ser otras formas, más propias de la subregión, las que se puedan utilizar para la generación de bienes públicos y la búsqueda de respuestas conjuntas para reducir la pobreza y la exclusión y potenciar el desarrollo sostenible.

Los Objetivos Andinos de Desarrollo perfilan para la CAN una agenda clara en la que la CSS puede tener un rol más estratégico. Será clave entender cómo esta cooperación puede convertirse en una verdadera herramienta que permita realizar aportes a los fines de la integración regional, mucho más allá de intercambios de información y la promoción esporádica de iniciativas Sur-Sur en el marco de sus estrategias y/o proyectos de cooperación.

NOTAS

1. Luna Campo (1974), citado por Casas (2007), señala que: "La historia del Grupo Andino comenzó a gestarse en 1966, cuando los presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, y los delegados de Ecuador y Perú, reunidos en la capital colombiana, firmaron la Declaración de Bogotá, en la que sentaron las bases preliminares del pacto subregional" (p. 595).
2. Según la CEPAL (1994), este es un "proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente".
3. Estos objetivos se orientan hacia la superación de la pobreza y las desigualdades; la titularidad y garantía de derechos; la identidad y el sentido de pertenencia; la superación de las asimetrías territoriales, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- AECID (2006): *Programa Regional Andino*, Plan de Actuación, Madrid.
- BARBÉ, E. (2003): *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.
- CASAS, A. y CORRA, M. (2007): "¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones-CAN?", *Papel Político*, vol. 12, n° 2, julio-diciembre, pp. 591-632.
- CEPAL (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, n° 39, Santiago de Chile.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Documento de Estrategia Regional 2007-2011 Comunidad Andina*.
- COMUNIDAD ANDINA (1996): Protocolo modificadorio del acuerdo de integración subregional andino (Acuerdo de Cartagena), Trujillo, Perú.
- (2009): Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina.
- (2010a): *La Cooperación Regional en la Comunidad Andina*, SGCAN.
- (2010b): *Principios orientadores y Agenda Estratégica Andina*, SGCAN, SG/di.935
- (2011a): Declaración del VII Consejo Andino de Ministros y Ministras de Desarrollo Social (CADS), Documentos Informativos, SG/di 956, 6 de julio.
- (2011b): Estrategia Andina para mejorar la Eficacia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. XXIII Reunión Ordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Decisión 759, 22 de agosto, Lima.
- (2011c): "La Cooperación Sur-Sur en la Comunidad Andina", Taller Regional sobre Fondos e Instrumentos para la Financiación de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe, México.
- (2013a): Decisión 792, Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración, Informe del Grupo de Trabajo, Lima, 12 de julio.
- (2013b): Dimensión Económico Comercial de la Comunidad Andina, Lima, Perú.
- (2013c): *Informe de Gestión Mayo 2010-Febrero 2013*, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- (2013d): Sistematización de talleres nacionales en los países de la CAN, Programa BioCan.
- (2014): *Comercio Exterior de Bienes*, SG/de642, Estadísticas, 7 de marzo.
- (s. f.): Proyecto Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina-CESCAN II.

- FLAR (2012): *Memoria Anual 2012*, Bogotá.
- FUENTES, A. (2008): "Contexto histórico y avances de la integración de la Comunidad Andina", *Oasis*, n° 13, pp. 177-196.
- GARCÍA, J.; GAYO, D. y SÁNCHEZ, A. (2011): *La Comunidad Andina de Naciones y la irrupción comercial de Asia-China: ¿nueva oportunidad para el esquema de integración?*, XIII Reunión de Economía Mundial. La Gobernanza Global: Cooperación y Conflicto en el Sistema Económico Mundial, España.
- GARRANZO, R.; COLOMER, M. y ARAGÓN, C. (2014): *Los programas de cooperación regional de la AECID en América Latina: Andino, Mercosur, Caricom y Centroamericano*, AECID, Madrid.
- LÓPEZ, J. (2001): "La Comunidad Andina de Naciones", *Saber*, vol. 12, n° 2, pp. 147-156.
- MAMANI, W. (2012): "Las políticas comerciales de los países andinos y sus efectos en el proceso de integración regional", en SERBÍN, A. et al. (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires.
- PROGRAMA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA REGIÓN ANDINA (2013): Programa "Adaptación al Cambio Climático en la Región Andina".
- RAMÍREZ, S. (2010): "La Comunidad Andina y las Perspectivas Suramericanas", *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, año II, n° 4, julio-diciembre, pp. 367-398.
- RODRÍGUEZ, M. (2013): *El Nuevo Regionalismo Latinoamericano y la Comunidad Andina: Convergencias y espacios de acción conjunta*, Comunidad Andina, Documentos Informativos, SG/di 996, 16 de abril.
- ROJAS, F.; ALTMANN, J. y BEIRUTE, T. (2012): "Integración Política: un nuevo camino hacia la Integración Latinoamericana", en ALTMANN, J. (ed.), *América Latina: Caminos de integración regional*, FLACSO, Costa Rica.
- SANÍN, M. (2011): "La cooperación para el desarrollo: Nuevos retos para la CAN", *Revista de la Integración*, n° 8, pp. 273-275.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2014): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, abril.

LA ALIANZA DEL PACÍFICO: INTEGRACIÓN VÍA COMERCIO Y COOPERACIÓN SUR-SUR

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

INTRODUCCIÓN

La AP, conformada por Chile, Colombia, México y Perú¹, constituye hoy en día el mecanismo de integración económica y CSS más reciente y dinámico en el escenario latinoamericano. Los propósitos y accionar de esta Alianza se caracterizan por su alto grado de pragmatismo, con base en un perfil ideológico liberal. Afín a los procesos de integración económica abierta, la AP está confeccionada por estrategias a favor del libre movimiento de bienes, servicios, personas y capitales, así como por un componente de CSS entre sus integrantes. Desde su creación informal en la Declaración de Lima del 28 de abril de 2011, y dados los positivos resultados obtenidos, junto con una amplia visibilidad, la AP ha conseguido irrumpir en el tablero de los procesos de integración y cooperación latinoamericanos. En consecuencia, la Alianza está consiguiendo influenciar la interacción, sinergia y competencia, según cada caso, entre los distintos mecanismos regionales y subregionales en dicho espacio geográfico. De ello se desprende un creciente interés por parte de sus miembros, de países latinoamericanos

y de diversos organismos a favor de dicha Alianza, aunque también de escepticismo y críticas en cuanto a su alcance por parte de otras voces. Más allá de la mera relatoría de estadísticas y de acciones respecto a la AP, este capítulo pretende abordar el tema desde una perspectiva analítica, si bien haciendo referencia a su origen y acciones más representativas, con énfasis en aquellos factores estructurales que la constituyen y que explican sus logros y limitaciones. Analizar el inicio, andamiaje institucional, alcance económico-comercial, así como el impacto de la AP en el contexto regional latinoamericano, junto al papel que la CSS desempeña en el seno de su ejercicio, conforma el objetivo general de este texto.

LA AP: ANTECEDENTES, ORIGEN, PROPÓSITOS

La AP comienza su singladura en el año 2011, en un contexto de crisis económica global, coyuntura que coincide con un renovado impulso a favor de la integración latinoamericana desde distintas plataformas. En este sentido, el declive de la OEA, la disminución del comercio intra-MERCOSUR, su *impasse* político, así como la crisis de la Comunidad Andina, junto con los esfuerzos para fortalecer la UNASUR y la CELAC, de la mano del incremento de los mercados asiáticos, representan factores del entorno en los que la AP camina sus primeros pasos. Desde la perspectiva nacional, la AP es el resultado de una estrategia de política exterior de corte neoliberal, utilitario respecto a la coincidencia de pretensiones de sus cuatro integrantes, esencialmente del orden económico. Sin embargo, la AP busca también conseguir réditos políticos en varios sentidos, de consumo nacional y externo. Los primeros se refieren a mostrar en las respectivas poblaciones de los países miembros un renovado interés gubernamental por vincularse con países aliados latinoamericanos, con quienes se tienen afinidades, como la

celebración de los TLC firmados entre sí, con Estados Unidos y la Unión Europea.

En cuanto a los propósitos externos, la pretensión es reforzar el peso específico de los participantes de la AP en Latinoamérica, diversificar sus relaciones e incluso impulsar su liderazgo (Trujillo, 2014: 166-168), y de paso incrementar su presencia en la franja delineada por el océano Pacífico. Es en ese marco cuando, en el año 2010, el presidente peruano Alan García lanzó una llamada en aras de configurar esta alianza, una vez que el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, creado en 2007, se desmembró. Ello sucedió después de que Nicaragua y Ecuador prefirieran a la ALBA y que los estados centroamericanos firmaran un TLC con Estados Unidos (Oyarzún y Rojas, 2013: 14). Fue así como, en la capital peruana, el 28 de abril de 2011, se firmó la declaración presidencial sobre la AP, cuyo fin se convino que fuese “avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”. Para conseguir tales propósitos, la declaración indicó que la AP pretende crear un “área de integración profunda, mediante un proceso de articulación política, económica y de cooperación e integración en América Latina”. El 6 de junio de 2012, en Paranal, Chile, se firmó el Acuerdo Marco de la AP, que, en su dimensión de “instrumento jurídico que sienta las bases de esta iniciativa de integración regional”, instruyó a las autoridades competentes de los países signatarios a avanzar en diversos rubros a favor de tal propósito. Estos son el comercio, la solución de controversias, la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias, el intercambio académico y cultural y la migración, entre otros. Si bien Chile, Perú y México han ratificado este Acuerdo Marco, la Corte Constitucional de Colombia señaló, el 25 de abril de 2014, que el proceso de adhesión de ese país a la AP no había sido completado de forma correcta, lo cual se espera sea conseguido a finales de 2014.

Lo anterior ocasiona que hasta este momento *de iure* la AP no exista de manera formal, puesto que, sin el aval colombiano, el Acuerdo Marco no puede entrar en vigor, ralentizando varias de las acciones proyectadas. Sin embargo, de facto la Alianza registra también una interesante gama de logros que podemos catalogar como “preliminares”, sin la necesidad de la vigencia de un Tratado Constitutivo formal, lo cual refleja el perfil pragmático de su actuar. Con miras a otorgarle a la AP mayor definición y alcance, el 10 de febrero de 2014 se firmó en Cartagena de Indias el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP, que pretende dar vía libre a la circulación del 92% de los productos entre los países miembros. En síntesis, el protocolo complementa, mejora, actualiza y profundiza lo que ya estaba contenido en los tratados comerciales previamente firmados por separado entre los cuatro participantes de la Alianza, a la vez de que “armoniza sus disposiciones y establece estándares comunes” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014).

De ahí que la AP haya sido identificada como un ejercicio de regionalismo abierto, en donde los TLC configuran el eje central de su accionar. Tales Acuerdos, inspirados en los TLC Norte-Sur como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), responden a los fundamentos neoliberales emanados del consenso de Washington, es decir, la inserción internacional con énfasis en la liberalización comercial, básicamente de carácter intergubernamental, con un reducido contenido político-social (Cepeda, 2012: 87). Por eso, la AP no ha sido tan compleja de configurar pues, “simplemente se trata de lograr la convergencia de una normativa ya vigente desde hace varios años” (Briceño, 2013: 12). Sin embargo, para otros analistas, si bien es cierto que la prioridad de la AP es el comercio, este Foro no se circunscribe simplemente a tal propósito, “ni mucho menos a un simple TLC” (Posada 2014: 77). Esto se debe a que, como se verá más adelante, la Alianza contempla también ámbitos a favor de una mayor vinculación

en aspectos clave como la migración y la cooperación en diversos temas.

El énfasis comercial de la AP es congruente respecto al referido modelo de desarrollo exportador impulsado previamente por los cuatro países, posicionando a la Alianza como un interesante competidor en los mercados internacionales, tal y como muestran los datos siguientes:

- La AP representa la sexta economía del mundo por su tamaño y la octava potencia exportadora. Concentra el 34% del PIB de Latinoamérica, el 48% del comercio y el 36% de la población.
- En 2011, las exportaciones de la AP (533.000 millones de dólares) superaron en 50% a las del MERCOSUR.
- Sus miembros representan el 26% del total de flujos de Inversión Extranjera Directa en Latinoamérica (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2013).

Ello explica que la Alianza genere interesantes réditos y expectativas (García, 2013: 43), motivando interés por parte de algunos estados de integrarse a la misma, o en otros casos a participar como observadores². La amplia difusión a través de diversos medios sobre la Alianza ha llevado a voces oficiales como el caso del exministro de Hacienda chileno a aseverar que esta constituye “el acuerdo de integración más ambicioso y promisorio de las Américas” (Larraín, 2014). Incluso, en el marco de una estrategia de amplia difusión sobre los alcances de la Alianza, *The Wall Street Journal* afirmó que su mera existencia ocasiona que en la actualidad “existan dos Américas Latinas. Una, la del Atlántico (liderada por Brasil) y otra la del Pacífico” (Luhnow, 2014). A la luz de estos planteamientos optimistas, que contrastan con voces más críticas al respecto³, la AP ha generado un creciente debate sobre sus logros y, en especial, su capacidad para conseguir sus aspiraciones fundacionales; aspectos de los cuales depende en buena medida

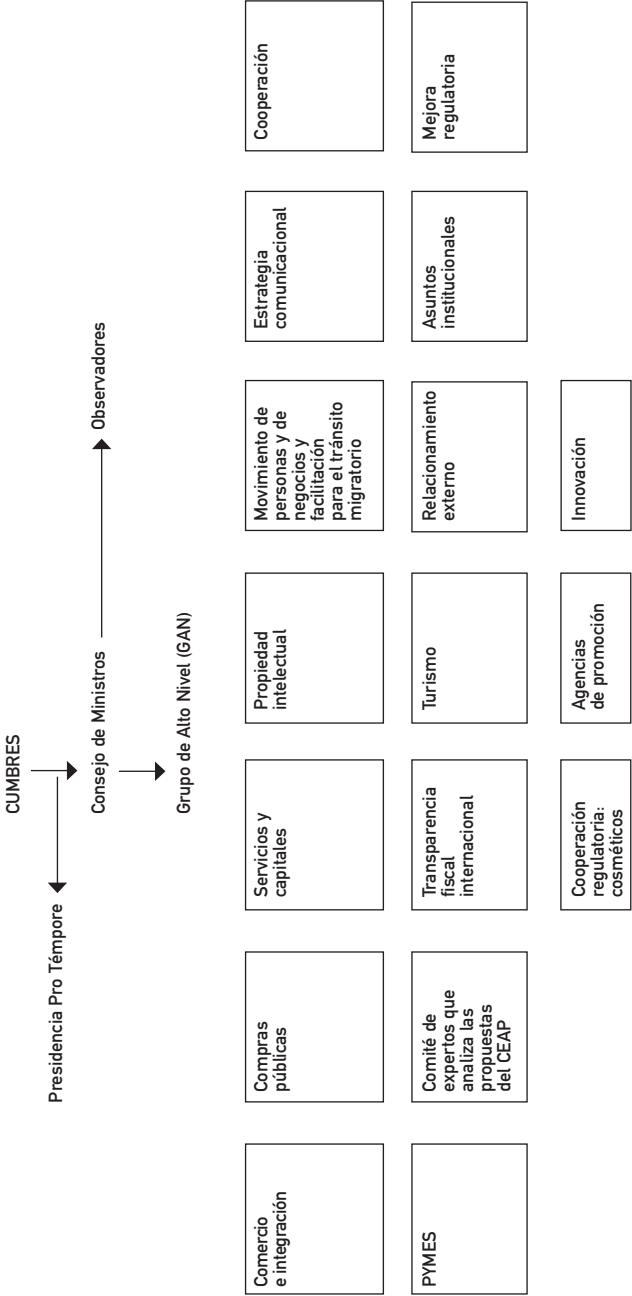
su andamiaje institucional y características, los cuales se abordan en la siguiente sección.

UN PRAGMÁTICO ANDAMIAJE INSTITUCIONAL Y CARACTERÍSTICAS GENERALES

El Acuerdo Marco de la AP establece los requisitos de membresía, entre los que se distinguen ser democracias, practicar la separación de poderes y proteger, promover y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales. Ahora bien, si en efecto la Alianza es básicamente “una alternativa pragmática [...] frente a una compleja y estancada América Latina” (Leite de Mello, 2014: 1), entonces el andamiaje institucional de esta requiere ser adaptativo a tal calificativo. Es decir, asumiendo que la Alianza pretende conseguir la convergencia entre los acuerdos comerciales de los países miembros, junto con determinadas acciones de CSS en diversos ámbitos, en un entorno de integración del orden intergubernamental⁴, la estructura institucional de la AP debe ser funcional respecto a tales pretensiones.

La institucionalización de la AP emana principalmente del Acuerdo Marco y su Protocolo Adicional, así como de los acuerdos dispuestos en las cumbres presidenciales. El Consejo de Ministros de Exteriores y Comercio/Economía es la autoridad máxima de la Alianza, cuya función es poner en marcha los objetivos y acciones específicas previstas en el Acuerdo Marco y en las declaraciones presidenciales. A su vez, tales funcionarios delegan a sus respectivos viceministros de Exteriores y Comercio/Economía, bajo la figura del GAN, encomiendas del orden programático, de innovación y de instrumentación en temas específicos; estos últimos mediante los denominados grupos técnicos de trabajo. La PPT de la Alianza es ejercida de forma anual por cada una de las partes, en orden alfabético.

GRÁFICO 1
ANDAMIAJE INSTITUCIONAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO



FUENTE: SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE). MÉXICO (2014: 1).

La estructura institucional de la AP ha sido diseñada de forma tal que las decisiones se adoptan por unanimidad. No hay instancias neutrales permanentes o supranacionales que faciliten la discusión de eventuales asuntos complejos. Tal estructura sirve también de “filtro”, para evitar tratar temas políticos o ideológicos fuera del alcance de lo específicamente abordado por la Alianza (comercio, migración y cooperación).

Vanessa Rubio, subsecretaria para América Latina y el Caribe de la Cancillería mexicana, entrevistada por el autor de este capítulo sobre la pertinencia de que la AP opere mediante este esquema, señaló que por el momento “lo que se busca en el seno de la AP son resultados, entregables, y no tanto tener una estructura institucional o burocrática de carácter formal y fija”. Lo anterior, en palabras de esta funcionaria, puesto que “el que un foro tenga instituciones fuertes, no implica necesariamente que sea eficiente o que tenga resultados, lo que sí está dando la AP” (Rubio, 2014). De ello resulta que la AP no vislumbra en su horizonte cercano servir como una instancia generadora de políticas regionales ni sectoriales a favor de los países miembros⁵, ni mucho menos actuar como un mecanismo de concertación política, dado que se obstaculizaría el camino para avanzar hacia los temas prioritarios de su agenda. Lo anterior significa que la institucionalidad de la AP es coincidente con la practicada en modelos de integración “ligeros”, esto es “sin la atribución de competencias soberanas a órganos comunes con capacidad de generar derecho de la integración de carácter imperativo”.

La implicación más relevante de este tipo de “regionalismo disperso”, en donde la versatilidad impera con respecto a cánones más ambiciosos en cuanto a andamiaje normativo y estructural, es el eventual debilitamiento de la cohesión interna de integración, afectando por ende la profundización de la misma (Sanahuja, 2012: 145-146). Sin embargo, además de este “pragmatismo institucional”, la AP se caracteriza por otra

gama de particularidades. Entre ellas destaca su diferenciación respecto a otros mecanismos regionales, dado que la Alianza carece de una orientación ideológica o política revisionista, promoviendo más bien los lineamientos de la globalización económica, aunque sin estimular procesos a favor de una mejor gobernanza global. Su conformación es representativa en términos geográficos, dado que incluye a un país norteamericano, dos andinos y uno austral y, posiblemente, a uno o dos centroamericanos, carentes de hegemonía por parte de alguno de sus conformantes⁶. Como se ha dicho, la visibilidad otorgada a la Alianza es amplia⁷, la cual promueve identidad de grupo, interés e incluso aspiraciones de terceros para integrarse al bloque o ser observadores. Esto obedece en parte a que la AP no ha generado importantes críticas del orden político o social en los países miembros ni fuera de estos, lo que ha facilitado su permanencia, a pesar de los cambios gubernamentales en Chile⁸ y México. A su vez, de alguna forma, la AP le resta preeminencia a Brasil, así como al ALBA, al MERCOSUR y a la UNASUR como actores preponderantes latinoamericanos. Finalmente, es evidente que ni Latinoamérica ni menos aún el Caribe son el exclusivo referente espacial de la Alianza, siendo la Cuenca del Pacífico su espacio de natural vinculación.

ACCIONES Y DESAFÍOS EN MATERIA COMERCIAL Y DE CSS

A pesar de la juventud de la AP, y de que el Acuerdo Marco y el Protocolo Adicional no han entrado en vigor hasta el momento, las acciones realizadas en su seno muestran interesantes avances, aunque también desafíos. En el plano económico, vale la pena mencionar que si bien el comercio exterior total de los países de la AP con el mundo concentró poco más del 50% del total latinoamericano (533.000 millones de dólares en 2012),

el comercio entre sí fue de 22. 403 millones de dólares; esto es, el 4,2% del total. Sin embargo, en 2013 se registró un importante crecimiento de estas transacciones entre la Alianza, el cual llegó a los 39.825 millones de dólares, un incremento del 44% en solo un año. Esto muestra el creciente impulso de los lazos económicos entre sus integrantes⁹, cuyos intercambios se estima que crezcan una vez que el Acuerdo Marco y el Protocolo entren en vigor.

TABLA 1
COMERCIO INTRARREGIONAL ENTRE LOS MIEMBROS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO (2013). EN MILLONES DE DÓLARES

	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ	TOTALES
Chile		2.473.856	3.523.104	2.886.122	8.883.082
Colombia	2.714.717		5.647.071	2.279.641	10.641.429
México	3.748.997	6.353.121		2.308.084	12.410.202
Perú	3.392.716	2.142.349	2.355.890		7.890.955
Totales	9.856.430	10.969.326	11.526.065	7.473.847	39.825.668

FUENTE: ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN.

Otro resultado concreto de la AP es la supresión, en noviembre de 2012, del visado por parte de México para visitantes colombianos y peruanos hasta por seis meses. También sobresale el Programa de Vacaciones y Trabajo para Jóvenes de la AP, que les permite visitar y trabajar de forma legal, durante seis meses, en alguno de los países socios. En materia propiamente de CSS, la Alianza es también dinámica. La firma, el 4 de diciembre de 2011, e inmediata entrada en vigor del Memorando de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico le otorga funcionamiento oficial al denominado Grupo Técnico de Cooperación. Nótese que este documento fue firmado siete meses antes del Acuerdo Marco, lo que indica que la AP no descansa en exclusiva en el ámbito comercial (y de ahí que, al igual que el Acuerdo en Turismo¹⁰, no dependa del Acuerdo

Marco), sino que ha tenido a la cooperación desde el inicio como un elemento esencial. La conformación de este órgano, integrado por las agencias de cooperación internacional de los cuatro países, se dedica a la “coordinación, aprobación y seguimiento de las acciones de cooperación” (AP, 4 de diciembre de 2014: 4).

Los temas que están siendo impulsados son: medio ambiente y cambio climático; innovación, ciencia y tecnología; micro, pequeña y mediana empresa; desarrollo social, y otros que los participantes acuerden. Las modalidades de colaboración comprenden programas, proyectos, formación y capacitación, intercambio de especialistas y técnicos, visitas de funcionarios, expertos, investigadores, conformación de redes, entre otras. Para cubrir el financiamiento de estas acciones se firmó, el 22 de mayo de 2013, el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la AP, concebido como mecanismo que “facilite, dinamice y permita la financiación de acciones de cooperación de la AP”, dispuestas por el GTC. Coordinado por Chile en una primera etapa, el fondo se compone de aportaciones de cada uno de los países miembros por un monto inicial de 250 mil dólares; es decir, de un millón de dólares en total. El referido acuerdo permite recibir fondos de terceros, mediante la vía triangular. Aunque en 2014 este fondo no fue constituido, se espera que lo haga en el 2015, una vez que el Acuerdo Marco y el reglamento del fondo también sean vigentes. Independientemente de este asunto, la principal actividad de CSS realizada por la Alianza es la Plataforma de Movilidad Estudiantil. Su objetivo es contribuir a la formación profesional de capital humano de los países afiliados, a través del intercambio académico de estudiantes de pregrado y postgrado, así como de docentes universitarios e investigadores en instituciones de educación superior. Cada país ofrece anualmente a los demás 100 becas (75 para pregrado y 25 para doctorados e intercambio de docentes e investigadores). La tabla 2 muestra el número de participantes que hasta este momento se han beneficiado de la Plataforma.

TABLA 2

PLATAFORMA DE MOVILIDAD ESTUDIANTEL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO (2013-2014)

BECAS OTORGADAS POR PAÍS	CONVOCATORIA 1 (2013-1)	CONVOCATORIA 2 (2013-2)	TOTAL 2013	CONVOCATORIA 3 (2014-1)	CONVOCATORIA 4 (2014 - 2)	TOTAL 2014	TOTAL POR MODALIDAD	TOTAL POR PAÍS (2013-2014)
Pregrado	31	35	66	43	38	81	147	
Doctorado/ investigación/ docencia	2	9	11	7	12	19	30	177
México								
Pregrado	30	46	76	56	24	80	156	
Doctorado/ investigación/ docencia	5	5	10	14	6	20	30	186
Chile								
Pregrado	16	36	52	19	69	88	140	
Doctorado/ investigación/ docencia	1	4	5	4	8	12	17	157
Colombia								
Pregrado	9	26	35	41	53	94	129	
Doctorado/ investigación/ docencia	0	3	3	2	4	6	9	138
Perú								

FUENTE: SRE, MÉXICO (2014, 11).

TABLA 3

INICIATIVAS DE CSS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

NOMBRE INICIATIVA	OBJETIVO
Red de investigación científica en materia de cambio climático.	Explorar la aplicación de conocimiento científico y desarrollar capacidades en la gestión del cambio climático.
Sinergia entre los países de la AP para la mejora de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.	Establecer procesos de gestión para la competitividad y la innovación.
Producción y consumo sustentable, a nivel de compras públicas gubernamentales.	Establecer cánones comunes en torno a la adquisición de bienes por parte de los gobiernos centrales*.
Diplomacia deportiva.	Estructurar actividades atléticas encaminadas a grupos vulnerables para fomentar el deporte como opción de vida.
Recetario común de cocina tradicional.	Elaboración de un compendio editorial sobre platos clásicos de los cuatro países.
Voluntariado juvenil.	Establecer un programa de intercambio de jóvenes para la realización de actividades voluntarias de perfil social.

* PRIMERA INICIATIVA DE LA AP DE DIMENSIÓN TRIANGULAR, DADO QUE SERÁ COFINANCIADA POR LA COOPERACIÓN ALEMANA.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, SEGÚN AP (2014) Y ENTREVISTAS EN LA SRE.

TABLA 4

SEDES DIPLOMÁTICAS COMPARTIDAS ENTRE LOS MIEMBROS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO (2013-2014)

TIPO INSTANCIA	PAÍS	PARTICIPANTES	PROPIEDAD DE LA SEDE	FECHA DE LA OPERACIÓN
Embajada	Ghana	Chile, Colombia, México y Perú	Colombia	Noviembre 2013
Embajada	Singapur	México y Colombia	México	2º semestre 2014
Embajada	Azerbaiján	Colombia y México	Colombia	2º semestre 2014
Representación ante la OCDE	Francia	Chile y Colombia	Chile	Abril 2014
Representación comercial	Turquía	Chile, Colombia, México y Perú	Colombia	Septiembre 2013
Representación comercial	Marruecos	Chile, Colombia, México y Perú	México	2º semestre 2014

FUENTE: SRE, MÉXICO (2014: 10).

Las otras actividades de CSS, hasta la actualidad, consisten en iniciativas en gestación con miras a decantarse en proyectos, y se señalan en la tabla 3.

Finalmente, en el plano diplomático, los países asociados mediante la AP han convenido colaborar, ya sea participando de manera conjunta en diversas ferias comerciales internacionales¹¹ o, como se muestra enseguida, compartiendo embajadas y la Misión Permanente ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

CONCLUSIONES

Posicionada en el marco de los distintos procesos de regionalismo latinoamericano, la AP es producto de una decisión política del más alto nivel por parte de sus cuatro integrantes, que responde a factores internos y externos de situación, con el fin de conseguir propósitos domésticos, regionales y globales del orden económico y político. El fin de la Alianza es impulsar un proceso de integración profunda entre sus miembros, a través de esquemas de libre comercio, movimiento de personas y capitales, así como de CSS. En cuanto al primero, se pretende que, mediante la convergencia de los acuerdos comerciales existentes, se conforme un bloque regional consolidado. En el periodo 2012-2013, el comercio entre los cuatro miembros aumentó de forma significativa, por lo que es plausible que, en el momento en que el Acuerdo Marco y el Protocolo Adicional entren en vigor, los intercambios económicos continúen incrementándose. En esta perspectiva, el ámbito migratorio es también un importante logro de la Alianza, facilitando el flujo de visitantes entre sus afiliados, promoviendo transacciones comerciales, laborales, institucionales, turísticas y de cooperación. Respecto a la CSS, una relevante esfera de acción de la Alianza, sobresale la Plataforma

de Movilidad Académica, que ha conseguido sentar las bases de próximos acuerdos en otros rubros que pretenden contribuir al referido proceso de integración mediante la instrumentación de diversos proyectos.

Más allá de la difusión conferida a la joven Alianza en su sentido de experiencia exitosa de integración abierta, se coincide en el sentido de que “su principal reto es que cumpla con las expectativas generadas” (Dade y Meacham, 2013: 11) en términos de conformar en efecto un espacio de comercio y cooperación consolidado. Al respecto, la AP tiene la responsabilidad de incrementar el comercio intrarregional, administrar los crecientes flujos migratorios entre sí e instrumentar programas, proyectos y acciones de CSS de forma tal que todo ello genere un impacto positivo en el ámbito del crecimiento económico y a la postre el desarrollo y bienestar de sus ciudadanos¹².

En este sentido, algunos autores indican que para que esta consolidación se produzca es importante dar pasos firmes en la institucionalización del grupo (Malamud, 2012), lo cual no es precisamente el punto fuerte de la Alianza. Ello es debido a su afinidad con los esquemas de integración abierta, poco propensos a la conformación de normas e instancias formales de gobernabilidad de este tipo de procesos, aunque por otro lado también pragmáticos y en varios casos eficaces respecto a los objetivos planteados. Con sus logros y desafíos, la AP genera impacto y cierto contrapeso respecto a otros mecanismos regionales. Si bien esto no significa necesariamente una ruptura, puede implicar una mayor división en el espacio latinoamericano (Botero, 2013: 123). En definitiva, la AP, proceso de integración en ciernes, incrementa el debate y la complejidad del regionalismo latinoamericano, añadiendo nuevos esquemas comerciales y de CSS, cuyos procesos y resultados deberán continuar siendo analizados.

NOTAS

1. En mayo de 2013, durante la VII Cumbre de la Alianza en Cali, el grupo admitió a Costa Rica, que se encuentra en proceso de adhesión, mientras que Panamá es país candidato.
2. Los países observadores de la Alianza, además de Costa Rica y Panamá, son: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, China, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Honduras, India, Italia, Israel, Japón, Nueva Zelanda, Marruecos, Paraguay, Países Bajos, Portugal, República Dominicana, Reino Unido, Singapur, Suiza, Trinidad y Tobago, Turquía y Uruguay.
3. Por ejemplo, Evo Morales expresó que la Alianza es “una conspiración de Estados Unidos para dividir a la UNASUR”. En el ámbito académico, Maria Regina Soares, brasileña, señaló que los países de la AP “solo miran al comercio exterior, mas no a su integración económica interna”. Eduardo Sarmiento, economista y columnista colombiano, declaró que la Alianza “es como un nuevo TLC, orientado a especializarse en hacer productos más baratos” (MásQmenos, 17 de febrero de 2014).
4. Si bien bajo la bandera de la AP existe un Consejo Empresarial, integrado por personas de negocios de los cuatro países, su carácter es exclusivamente consultivo.
5. Hasta hora, la única excepción son los trabajos dedicados a crear en el futuro una “Visa AP”, documento migratorio con los mismos requisitos por parte de los miembros de la Alianza a ser solicitada a determinados países.
6. Aunque, por el contrario, existen autores que afirman la existencia de un “liderazgo mexicano” en la AP (Morales y Lara, 2013: 55), aunque sin sustentar tal aseveración.
7. Véase, por ejemplo, <http://alianzapacifico.net/>; en Twitter @A_delPacífico y los hashtags #AlianzaDelPacífico, #SomosAlianza y #AP, entre otros.
8. Hasta la actualidad, la variación más relevante por parte de Chile respecto a la AP es el interés de la presidenta Michelle Bachelet por tender un puente entre la AP y el MERCOSUR, a efecto de reducir el eventual antagonismo entre ambos foros.
9. Aumento logrado, incluso sin que el Acuerdo Marco y su respectivo Protocolo hayan entrado en vigor.
10. Firmado en 2012, entró en vigor ese mismo año.
11. Hasta la actualidad, más de 50 actividades de este tipo en 20 países.
12. En el marco de la 69ª Asamblea General de Naciones Unidas, mediante un comunicado los presidentes de los cuatro países de la AP señalaron lo siguiente: “[...] creemos firmemente que el principal objetivo de la Alianza del Pacífico es mejorar el bienestar de todos nuestros ciudadanos y promover el crecimiento y desarrollo económico, así como la mejora y la competitividad de nuestras economías” (Bachelet, Santos, Peña y Humala, 21 de septiembre de 2014). El tema de fondo es si, en efecto, el libre comercio junto con la CSS son capaces de contribuir a tales propósitos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALADI (2014): “Sistema de Información de Comercio Exterior”. Disponible en <http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>, Montevideo.
- AP (2011): “Memorando de Entendimiento entre [...] sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico”, 4 de diciembre, Mérida, México, pp. 1-5.
- (2014): “Grupo Técnico de Cooperación de la AP”. Disponible en <http://alianzapacifico.net/cooperacion/>
- BACHELET, M.; SANTOS, J.; PEÑA, E. y HUMALA, O. (2014): “Chile, Colombia, México, Perú: Mejor Juntos”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago de Chile, pp. 1-2, 21 de septiembre.

- BOTERO, J. (2013): "Una integración dividida: las múltiples iniciativas que generan dificultades para lograr una integración regional Latinoamericana", *Punto de Vista*, vol. 4, n° 7, Bogotá, pp. 124-132.
- BRICENO, J. (2013): "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina", *Estudios Internacionales*, vol. 45, n° 175, Santiago de Chile, pp. 9-39.
- CEPEDA, J. (2012): "Cooperación e integración regional en América Latina: el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano y la Alianza del Pacífico", *¿Cómo Vamos?*, Cátedra Latinoamericana y Caribeña de Integración, Bogotá, pp. 83-93.
- DADE, C. y MEACHAM, C. (2013): "The Pacific Alliance: An Example of Lessons Learned", Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., pp. 1-11.
- GARCÍA, J. (2012): "Alianza del Pacífico ¿hacia dónde vamos?", *Agenda Internacional*, n° 31, Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima, pp. 43-54.
- LARRAÍN BASCUÑÁN, F. (17 de febrero, 2014): "La Alianza del Pacífico y sus progresos", *El País*, Madrid.
- LEITE DE MELLO, G. (2014): "Antagonismos entre Aliança do Pacífico e Mercosul", *Mundorama*, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília, 11 de enero.
- LUHNOW, D. (2014): "The Two Latin Americas", *The Wall Street Journal*, 3 de junio, Nueva York.
- MALAMUD, C. (2012): "La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina", Real Instituto Elcano, ARI 46/2012, Madrid, pp. 1-5.
- MÁSQUEÑOS (2014): "La del Pacífico, ¿qué tipo de Alianza es?", Quito, pp. 12-13, 17 de febrero.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2013): "Abecé. Alianza del Pacífico", Santiago.
- (2014): "Alianza del Pacífico. Protocolo Adicional al Acuerdo Marco. ¿Qué significa?", Santiago, pp. 1-12.
- MORALES, D. y LARA R. (2013): "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en la tendencia integracionista de América Latina y el Caribe", en ZUBIRI, A. (coord.), *América Latina en la turbulencia global: oportunidades, amenazas y desafíos*, UPV/EHU, Vitoria, pp. 32-56.
- NÚÑEZ, R. (2013): "ALBA vs. Alianza del Pacífico, dos polos de integración frente a frente", *Infolatam*, Madrid, 19 de diciembre. Disponible en <http://www.infolatam.com/2013/12/24/alba-vs-la-alianza-del-pacifico-dos-polos-de-integracion-frente-a-frente/>
- OYARZÚN, L. y ROJAS, F. (2013): "La Alianza del Pacífico en América Latina ¿contrapeso regional?", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 8, n° 16, San Cristóbal, Venezuela, pp. 9-30.
- POSADA, C. (2014): "Alianza del Pacífico: Más que un TLC", en FOXLEY, A. y MELLER, P. (coords.), *Alianza del Pacífico: En el proceso de integración Latinoamericana*, CIEPLAN-BID, Santiago, pp. 75-85.
- RUBIO, V. (2014): Entrevista realizada por el autor a la Subsecretaria para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 18 de agosto, México D. F.
- SANAHUJA, J. A. (2012): "Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración regional en América Latina", en BONILLA, A. y ORTIZ, M. (comps.), *De Madrid a Santiago: retos y Oportunidades*, FLACSO-SEGIB-AECID, Madrid, pp. 143-156.
- SÁNCHEZ, A. (2012): "El nuevo mapa político y económico de América Latina: Alianza Pacífico versus UNASUR", *Estudios Geográficos*, vol. 73, n° 273, Madrid, pp. 703-719.
- SRE (2014): *Alianza del Pacífico*, Documento interno no publicado, México, D. F.
- TRUJILLO, I. (2014): "Sobre las ventajas de la Alianza del Pacífico para Colombia", *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, vol. XVII, n° 33, Bogotá, pp. 159-172.

CONCLUSIONES

TAHINA OJEDA, JAVIER SURASKY Y BRUNO AYLLÓN

UNA VISIÓN DE CONJUNTO

Como señalamos en la introducción de este libro, conectar las esferas de ALC, la CSS y los procesos de integración implica un interesante desafío que hemos decidido abordar entre las autoras y autores que participamos en esta obra, con el objetivo de presentar e interpretar la situación actual de la CSS en el marco de los principales esquemas de integración regional en ALC.

De la lectura del conjunto de los capítulos que conforman este libro no nos queda duda de que la CSS cobra cada vez más importancia en el ámbito regional y que tiene repercusiones directas en el reimpulso de los procesos de integración y de regionalización en ALC. Y es que, mientras los nuevos esquemas de cooperación aún buscan afianzarse y los más antiguos intentan renovarse, el contexto internacional actual plantea nuevos escenarios y, como resultado, estamos siendo testigos de una profundización de diferentes procesos de integración en ALC que abordan, cada vez más, temas que sobrepasan las agendas tradicionales de la integración del siglo XX.

Cabe destacar que la CSS está presente en todos los esquemas de integración que tienen vida actualmente en la región, aunque se desarrolla en diferentes grados de amplitud, relevancia, intensidad y complejidad. En los casos que examinamos en este libro, aun con sus distintos enfoques políticos y los matices propios de su funcionamiento interno, observamos muestras representativas de actividad e intercambios en materia de CSS.

La diversidad de trayectorias y procesos que muestran los diferentes esquemas de integración regional son, así, origen y factor de impulso de nuevos modos de trabajo que van enriqueciendo en su hacer tanto a la región como a la propia CSS, que, sostenida ahora desde plataformas intergubernamentales, encuentra nuevas posibilidades de expresión.

Las afinidades y diferencias que encontramos entre los diferentes procesos de integración que se encuentran reseñados en este libro, escogidos por su trascendencia y representativos de los muchos otros esquemas de integración actualmente activos en ALC, son expresión de las diferentes políticas exteriores de los países que los integran y, en particular, de sus estrategias de inserción internacional.

Esta heterogeneidad ha llevado en ocasiones a la pregunta sobre una eventual “ruptura” al interior de la región, cuyos países estarían tomando caminos diversos de proyección internacional. El recorrido realizado nos permite identificar que, más allá de esas naturales divergencias propias de un territorio tan geográfica como culturalmente vasto, el espacio reservado a la CSS expresa una opción por potenciar la región y a sus aliados en el Sur global, que se traduce en una posición de pertenencia política consolidada.

Una correcta lectura de lo que ocurre al interior de cada uno de los procesos de integración en marcha exige no perder de vista esa realidad: no se trata de privilegiar los acuerdos sobre las diferencias, sino de otorgar el lugar que le corresponde

a la percepción que más allá de unos y otras se tiene del potencial de la región como espacio político, económico, social y cultural en cada una de las diferentes aproximaciones.

En otras palabras, se trataría de lograr una integración exitosa entre modelos para impulsar una dinámica regional en la que, como afirman los expresidentes de Brasil y de Chile, Lula da Silva y Ricardo Lagos, recuperando las conclusiones de un seminario organizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), “se impongan los elementos de cooperación y se continúe la búsqueda de una posible convergencia, sin aspirar a eliminar las diferencias, sino más bien hacerlas manejables” (Silva y Lagos, 2014).

LOS PROCESOS EN PARTICULAR

El ALBA-TCP es uno de los casos que podemos ubicar dentro de los regionalismos “post-liberales” con una clara inclinación hacia los regionalismos de resistencia, a los que hacíamos referencia en el capítulo 1. En el marco de esta Alianza la CSS se constituye como un elemento dinamizador de las relaciones entre sus miembros y la base de su concertación política para la acción en el plano regional. Mantiene una amplia agenda de programas y proyectos de CSS centrada, sobre todo, en los ámbitos del desarrollo social y el desarrollo económico productivo y energético. También, emplea a la CSS como un instrumento de acción exterior que conduce a sus miembros al cumplimiento de sus objetivos de política exterior y al avance en sus respectivos proyectos nacionales con perspectiva regional.

En el caso de la AP sus miembros también emplean la CSS pero con un nivel de desarrollo incipiente, debido, principalmente, a que su creación es de reciente data (2011) y a que se inclina por un tipo de integración más centrada en los aspectos económicos y comerciales, mucho más relacionados con las

estrategias del "regionalismo abierto". Según se desprende de la lectura del capítulo 8 de este libro, el ámbito de actuación más relevante en CSS de la Alianza, hasta ahora, es la Plataforma de Movilidad Académica, y quedarían por ver los próximos pasos que dará en el camino hacia la consolidación de su proceso de integración y el papel que jugará la CSS en él.

En el marco de la CAN sus miembros poseen una larga y diversa historia en cooperación internacional para el desarrollo, sobre todo, bajo esquemas bilaterales. Como bien se explica en el capítulo 7, su experiencia como bloque regional ha estado más centrada en la cooperación tradicional Norte-Sur que en la CSS, sin embargo, es posible identificar cierta actividad relacionada con la CSS en los intercambios generados por la ejecución de las estrategias andinas para la resolución de problemas de desarrollo de sus miembros; entre las que destacan los ámbitos de ciencia y tecnología, estadísticas comunitarias, microfinanzas y seguros. En este sentido, visto que está claramente identificada con el "regionalismo abierto" y que tuvo una considerable apertura a las políticas neoliberales desde su creación, se enfrenta al reto de fortalecer la cooperación regional en un cambiante panorama global y regional en el que la CSS puede tener un rol más estratégico para sus miembros.

El MERCOSUR, tras una etapa donde la CSS se vio reducida a lo estrictamente necesario para avanzar en un proceso marcado por la preeminencia de la variable económico-comercial, ha iniciado una labor en la materia donde se revela claramente la intención de reducir las inequidades existentes entre los países que lo componen y entre las sociedades que los forman. En este sentido, se han producido en los últimos años avances en ambos frentes a partir de la decisión de constituir el FOCEM como herramienta de fortalecimiento del proceso y de desarrollo de la integración por construcción

de infraestructuras, por una parte, y del impulso al llamado MERCOSUR Social a través de diferentes instancias como el IPPDH, donde la variable de los Derechos Humanos se incorpora al campo de la cooperación que tiene lugar al interior del esquema. Dando un paso más, las decisiones de constituir un Comité de Cooperación Técnica luego devenido Grupo de Cooperación Internacional —lo que implica la elevación de su estatus— y el establecimiento de un documento de directrices de la política de cooperación internacional del MERCOSUR son señales de la creciente importancia que recibe el tema. Habrá que esperar para saber de qué manera el todavía reciente ingreso de Venezuela al MERCOSUR y la inminente incorporación de Bolivia impacta en estos procesos.

Por su parte, la UNASUR, junto a la CELAC, los dos procesos que mayor cantidad de países de la región agrupan, ha hecho de la CSS una herramienta de trabajo desde sus orígenes, aunque canalizando su labor a través de la decisión estratégica —que supera al campo estricto de la cooperación para extenderse al total de sus ámbitos de actuación— de valerse de los órganos y espacios de trabajo existentes en los esquemas de integración previamente existentes de los que participan sus miembros. La labor realizada por la Secretaría Técnica UNASUR-Haití ha servido como ejemplo de las posibilidades de aprovechar las sinergias que resultan del trabajo conjunto que realizan en la materia actores diversos y la derivación de su trabajo en un Grupo de Trabajo ad hoc sobre Cooperación UNASUR-Haití en el que el país caribeño ha asumido el protagonismo tras una primera etapa donde la propia institucionalidad haitiana debió ser reconstruida como consecuencia del colapso que resultó del terremoto del año 2010.

La muy reciente convocatoria a reuniones de los responsables de cooperación de los países que integran la UNASUR, la institucionalización en su presupuesto de las iniciativas comunes temporales y los progresos hacia el establecimiento de un

futuro Banco del Sur son señales que permiten pensar en un fortalecimiento de la CSS de la UNASUR en el corto-medio plazo.

Por su parte, el capítulo 6, dedicado al SICA, asume la hipótesis de la falta de intencionalidad política en la promoción de la CSS en este esquema de integración regional, si bien eso no significa que no existan experiencias reseñables que trascienden la dimensión bilateral y se prolongan en modalidades de cooperación regional y triangular. De hecho, aunque la CSS no sea prioritaria ni prominente en la agenda del SICA, como nos recuerda su autor, destacan las potenciales oportunidades que se detectan para su ampliación y profundización, sea con los países que aspiran a ejercer un rol hegemónico positivo, sea en experiencias de triangulación o en articulaciones regionales con procesos como el CARICOM.

Finalmente, la CELAC representa un intento todavía incipiente, pero esperanzador, de generar un espacio regional para afirmar la contribución latinoamericana y caribeña a la democratización del sistema internacional, con la legitimidad que le confieren los 33 estados que la conforman en torno al lema "unidad en la diversidad". En el capítulo 2 se ha mostrado como la CELAC brinda un espacio privilegiado para el debate, la coordinación y la articulación de consensos en torno a temáticas clave para la región, como es el caso de las discusiones en torno al futuro de los objetivos de desarrollo mundial o de las potencialidades, todavía sin explotar en su totalidad, de la CSS. La reciente constitución de un GTC, las tareas de coordinación para la cooperación que realizan los países miembros en Haití o las perspectivas que abre el Plan de Cooperación China-CELAC (2015-2019) son señales de un nuevo tiempo en la concertación política y diplomática latinoamericana y caribeña y, quién sabe, podría en el futuro ser un embrión de un mecanismo de gobernanza regional del desarrollo y la cooperación cada día más necesario. De esta

forma, por primera vez en su historia, la región se congrega en un foro que no incluye a Estados Unidos y Canadá para impulsar “la integración autónoma”, en el marco de una integración “post-liberal” que aboga por postulados como la recuperación y reforma del papel del Estado, una “tensión creativa entre autonomía y soberanía nacional”, el incremento del poder negociador en diversos tableros signados por la geopolítica y la geoeconomía y un rechazo al modelo de gobernanza global hegemónico de las instituciones financieras internacionales o de aquellas otras instancias regidas por los designios de las potencias extrarregionales (Preciado, 2013: 30).

BALANCE Y PERSPECTIVAS

En ALC la relación entre integración regional y CSS es una vía de doble sentido en la que ambas encuentran posibilidades de crecimiento y fortalecimiento recíprocos. De esta forma, la CSS se presenta también como una herramienta de gobernanza regional pues, como afirman los países agrupados en la SEGIB “permite consolidar relaciones entre socios de la región tomando en cuenta sus complementariedades en materia de capacidades de cooperación y necesidades de desarrollo”. Por ello existiría “una relación de mutuo refuerzo entre la integración y la CSS, siendo esta última una manera de materializar la integración en experiencias concretas de encuentro e intercambio” (SEGIB, 2012: 13).

Reconocer esta interrelación entre integración y CSS exige también asumir que la integración es un marco propicio para el diseño de políticas de desarrollo “prometedor pero insuficiente” en cuanto los países no definan, primero, las áreas de trabajo prioritarias y, segundo, profundicen y sostengan el interés político una vez se hayan alcanzado consensos (Caldentey, 2013: 197).

La CSS está presente, con diferente intensidad, en cada uno de los procesos recorridos. El cambio del modelo de integración

desde el regionalismo abierto hacia las nuevas formas que dan privilegio al diálogo y la política han resultado en un impulso a la cooperación horizontal regional que comienza a superar la escala de los propios esquemas de integración para proyectarse desde ellos hacia afuera, permitiendo imaginar nuevas formas para la CSS.

Este proceso tiene lugar en el marco de un escenario mundial marcado por una profunda complejidad, producto tanto de la sucesión de crisis registrada desde el inicio del actual siglo como por los cambios que se están verificando en la distribución del poder a escala global, tal y como se ha explicado en el prólogo del libro.

El ascenso del Sur, quizás sea más exacto hablar del crecimiento económico y político de un grupo de países del Sur, fortalece no solo su capacidad de influir en las agendas globales en temas tan fundamentales para el futuro de la cooperación internacional al desarrollo como la definición de la agenda que, a partir del 1 de enero de 2016, vendrá a suceder a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino que permite que la CSS crezca y alcance nuevos niveles de proyección y visibilidad internacionales.

ALC ha estado al frente de los desarrollos que han tenido lugar en el campo de la CSS tanto en su práctica como en la elaboración teórico-conceptual de su funcionamiento, y actualmente está dando pasos innovadores en materia de CSS desde sus espacios de integración regional. Por sus características han sido estos los foros donde se han generado nuevos debates cuya escala supera a lo nacional, como es el caso de la gobernanza financiera regional o de la creación de opciones frente a esquemas tradicionales de financiamiento del desarrollo.

Aun enfrentando desafíos relevantes que interfieren en la posibilidad de que la región alcance un mayor protagonismo internacional en las discusiones sobre cooperación internacional, como por ejemplo la dificultad demostrada en diversos

encuentros internacionales para pronunciarse con una voz única, o al menos algo más armónica, su peso hace que hoy sea difícil avanzar en asuntos que afectan a la cooperación internacional para el desarrollo prescindiendo de sus opiniones, y que sea prácticamente imposible pretender discutir cuestiones de la CSS sin su participación activa.

Tal vez la creciente actividad de la CSS al interior de los procesos de integración regional que tiene lugar en ALC pueda también resultar en ejercicios de diálogo que permitan superar algunos de los desafíos señalados y construir una gobernanza institucional para la CSS hoy ausente en la región. Es pronto para afirmar que ello vaya a suceder, pero, como hemos visto a lo largo del libro, existen signos alentadores que invitan al optimismo y convocan al sector académico a un mayor protagonismo en las tareas de analizar y proponer mecanismos para avanzar en esa construcción latinoamericana y caribeña. Este es el desafío al que, en la medida de nuestras posibilidades, hemos intentado responder con esta obra colectiva. Ojalá vengan muchas más que materialicen la frase de Octavio Paz: "América no es tanto una tradición que continuar como un futuro que realizar".

BIBLIOGRAFÍA

- CALDENTEY, P. (2013): "La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina", en ARRIOLA, S. et al. (coords.), *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, AECID-SEGIB, Madrid, pp. 189-204.
- DA SILVA, L. y LAGOS, R. (2014): "América Latina: Dos océanos, una voz", *El País*, Madrid, 19 de junio.
- PRECIADO, J. (2013): "Paradigma social en debate. Aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La CELAC en la integración autónoma de América Latina", en RUIZ, M. (coord.), *América Latina en la crisis global. Problemas y desafíos*, CLACSO/ALAS, México D. F., pp. 27-49.
- SEGIB/Secretaría General Iberoamericana (2012): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, SEGIB, Madrid.

SIGLAS

AEA	Agenda Estratégica Andina
AEC	Acuerdo Energético de Caracas
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AP	Alianza del Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BioCAN	Programa Regional de Biodiversidad en la Región Amazónica
BM	Banco Mundial
CAAAMI	Consejo Asesor Andino de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades
CAF	Corporación Andina de Fomento
CALC	Cumbres de América Latina y el Caribe
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CATOCI	Comité Andino de Titulares de Organismos de Cooperación Internacional de la Comunidad Andina
CCT	Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR
CDD	Consejo de Delegadas y Delegados
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	Consejo Energético Suramericano
CHSSR	Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional
CJJEG	Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

CMRE	Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
COF	Convenios de financiamiento
COSCTI	Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CSaSu	Consejo de Salud Suramericano
CSDS	Consejo Suramericano de Desarrollo Social
CSEF	Consejo Suramericano de Economía y Finanzas
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
CSPMD	Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas
CSS	Cooperación Sur-Sur
CSST	Cooperación Sur-Sur Triangular
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FMAM	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
GAN	Grupo de Alto Nivel
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
GCI	Grupo de Cooperación Internacional
GTC	Grupo de Trabajo de Cooperación
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos
ISM	Instituto Social del MERCOSUR
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OANDES	Objetivos Andinos de Desarrollo Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ORAS	Organismo Andino de Salud
PARLASUR	Parlamento del MERCOSUR
PEAS	Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR
PPT	Presidencia Pro Tempore
PRA	Programa Regional Andino
PRAA	Proyecto de Adaptación al Impacto del Retroceso Acelerado de Glaciares en los Andes Tropicales
PRM	Países de Renta Media
RAADH	Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados
RMADS	Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR
SAI	Sistema Andino de Integración
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SG	Secretaría General
SGCAN	Secretaría General de la CAN
SUCRE	Sistema Unitario de Compensación Regional
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
TLC	Tratado[s] de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UPS	Unidad de Apoyo a la Participación Social
ZEC	Zona Económica Complementaria

