

**La gobernanza de la Cooperación
Internacional para el Desarrollo
y los procesos de integración
y diálogo en América Latina**
Documento de Trabajo



Créditos

Editado por:

Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI
Av. José Pardo N° 261 – Miraflores
Lima - Perú

Dirección Coordinadora:

Dirección de Políticas y Programas

Redacción del Documento:

Fernando Prada Mendoza en coordinación con el Equipo de Investigación & Análisis del Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI). El contenido y los comentarios son responsabilidad de los autores.

Primera Edición, febrero 2016

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-02040

N° ISBN: 978-612-46580-7-5

Tiraje: 500 ejemplares

Diseño, diagramación e impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora N° 156 Breña
Lima – Perú

Esta publicación se realizó a solicitud y en coordinación con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del consultor Fernando Prada Mendoza y del Equipo de Investigación & Análisis de CEPEI, mas no refleja necesariamente las posturas de la APCI.

Índice

Presentación	3
Introducción	4
I. Del mapeo de los procesos de integración a la identificación de ecosistemas de mayor sinergia	7
II. Procesos y cambios en la integración latinoamericana	10
III. La Cooperación Sur-Sur en las agendas de CELAC y UNASUR como referentes regionales	13
IV. La Cooperación Sur-Sur en las agendas de los procesos subregionales: MERCOSUR, CAN, ALBA y Alianza del Pacífico	16
V. Consideraciones finales	20
Bibliografía	23

Cuadros y Gráficos

Cuadro No. 1: Referencias a la escala regional en las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	6
Gráfico No. 1: Principales procesos de integración y diálogo político en América Latina	7
Cuadro No. 2: Principales procesos de integración activos en América Latina	8
Gráfico No. 2: Evolución de los procesos de integración en América Latina	11



◆ Presentación

El presente documento toma como base las diferentes herramientas o modalidades de la Cooperación Técnica Internacional (CTI) en la región, destacándose a la Cooperación Sur-Sur (CSS) como uno de sus principales componentes. En un contexto marcado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la CSS puede contribuir en la concreción de los mismos, así como servir de plataforma de cooperación en los distintos niveles de gobernanza y en los distintos procesos de integración y diálogo como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza del Pacífico, entre otros.

En América Latina, el compromiso con el desarrollo se orienta hacia la formulación de políticas novedosas, comprensivas y sostenibles. Sin embargo, la categorización de varios de estos países como Países de Renta Media (PRM) y su nuevo rol dual dentro de la cooperación técnica son dos elementos que plantean la necesidad de aplicar nuevas e innovadoras herramientas para la cooperación, pero que a su vez deberán considerar los logros y desafíos de la integración y diálogo regional.

El presente documento de trabajo “*La gobernanza de la cooperación y los procesos de integración y diálogo en América Latina*” es parte de una serie de trabajos de carácter académico sobre la cooperación internacional encargados por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) a especialistas en la materia, a fin de contribuir con el debate respecto a los procesos de integración en la región y las oportunidades que estos representan para el desarrollo de la cooperación técnica internacional en el país y la región. El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de los autores, mas no refleja necesariamente la postura de la APCI.

◆ Introducción

América Latina es reconocida por su actividad y generación de conocimientos en materia de Cooperación Sur-Sur (CSS) y la única región que cuenta con un informe propio en la materia, el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* elaborado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Es también una región con una extensa historia en materia de integración regional, y en la actualidad, se observan diferentes procesos, estrategias y lógicas de convergencia entre los distintos mecanismos de integración regional.

Las relaciones entre la CSS y la integración regional bajo sus diferentes formas se dan en campos específicos y en ocasiones no es simple saber si estamos posicionados en uno u otro, por lo que es pertinente preguntarse ¿Es la integración regional en América Latina una forma de cooperación entre los países? ¿Un facilitador que la promueve? ¿Un resultado de aquella?

El propio Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica establece la subcategoría de “Cooperación Sur-Sur regional” en su análisis y la define como una *“modalidad de Cooperación 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 (...) queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de Programas y Proyectos”* (SEGIB, 2015:12).

Sin embargo, la fuerte relación existente entre los procesos de integración y el diálogo regional, por una parte; y la CSS, por la otra, no ha derivado en un trabajo ordenado de gobernanza regional.

Según la Real Academia Española, la gobernanza es definida como: *“Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”*.

De esta manera la gobernanza regional de la cooperación se refiere a las articulaciones de los actores regionales orientadas a esos fines, tomando a la CSS como una herramienta para su consecución.

La gobernanza de la cooperación en la escala regional se ha convertido en un asunto de gran importancia en el nuevo contexto planteado a nivel global por la Agenda

2030 para el Desarrollo Sostenible¹, ya que en el trabajo de implementación de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los Estados se han comprometido a realizar una labor conjunta en tres escalas: global, regional y nacional.

Este compromiso se sustenta en la afirmación realizada por los países en la Agenda 2030:

“Todos trabajaremos para implementar la Agenda dentro de nuestros propios países y en los planos regional y mundial, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales para reconocer luego que “la importancia que para el desarrollo sostenible tienen las dimensiones regionales y subregionales (...) Los marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional” (párrafo 21).

Respecto a los compromisos a los que se han adoptado en relación al seguimiento y monitoreo de la Agenda 2030, los Estados expresan allí su compromiso de:

“participar en un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la presente Agenda durante los próximos 15 años” a través de un marco “sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado” (párrafo 72). Ese marco será “aplicado a nivel nacional, regional y mundial” (párrafo 73).

Asimismo, los Estados reconocen en dicha Agenda que *“es importante aprovechar los mecanismos de seguimiento y examen existentes en el plano regional y dejar un margen normativo suficiente, por lo que alentamos a todos los Estados Miembros a que determinen cuál será el foro regional más adecuado para su participación” (párrafo 80).*

Incluso en el propio diseño de los ODS, y particularmente en la definición de sus metas, se encuentran referencias a la importancia del trabajo regional, como lo muestra el siguiente cuadro:

.....
1 El desarrollo sostenible se define como “un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades” (Comisión Mundial del Medio Ambiente de las Naciones Unidas). Hoy se entiende que se sostiene en tres esferas intervincladas dadas por la sostenibilidad económica, la ambiental y la social, a la que parte de la doctrina comienza a agregar un cuarto espacio: la sostenibilidad cultural.

Cuadro No. 1: Referencias a la escala regional en las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivos	Metas
<p>1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.</p>	<p>1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.</p>
<p>2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.</p>	<p>2.5 Para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente.</p>
<p>9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.</p>	<p>9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, con especial hincapié en el acceso equitativo y asequible para todos.</p>
<p>11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.</p>	<p>11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.</p>
<p>17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible</p>	<p>17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a ellas y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, entre otras cosas mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular en el ámbito de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología.</p>

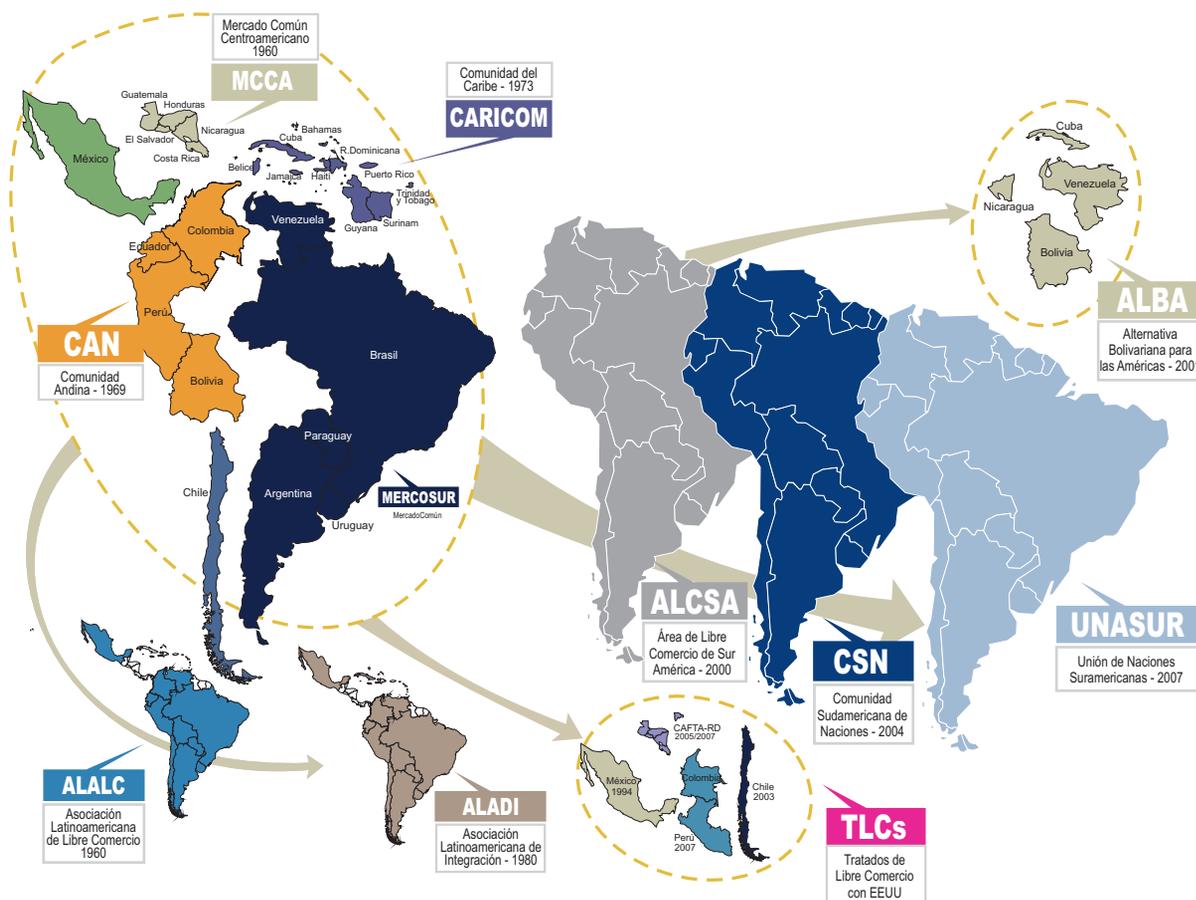
Fuente: Elaboración propia.

Frente a esa perspectiva, el presente trabajo realiza un acercamiento a la problemática de la gobernanza de la cooperación internacional en América Latina como primer paso para identificar posibles estrategias de ordenamiento y convergencia de los trabajos que realizan diferentes espacios de integración y diálogo político en la región en el marco de la CSS.

Del mapeo de los procesos de integración a la identificación de ecosistemas de mayor sinergia

Un simple mapeo geográfico de los procesos de integración y diálogo político que están en marcha en la región muestra el grado de complejidad que existen entre ellos, tal como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 1: Principales procesos de integración y diálogo político en América Latina



Fuente: CLAES (<http://www.integracionsur.com/americalatina/BuscandoCaminoAfiche07.pdf>)
(última visita, 31 de octubre de 2015)

Nombre	Estados Miembros
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCR)	Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Venezuela
Organización de Estados Americanos (OEA)	34 países. Todos los países de América, menos Cuba
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Los 33 países de América Latina y el Caribe
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela
Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana
Comunidad Andina (CAN)	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú
Alianza del Pacífico (AP)	México, Chile, Colombia, Perú
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, la visualización de las pertenencias y extensiones geográficas de los procesos no es suficiente para comprender su naturaleza e interrelación.

Por ese motivo, para avanzar hacia el objetivo de comprender la situación de la gobernanza de la CSS en América Latina es necesario moverse desde una lógica de “mapeo” hacia otra de “ecosistemas” de mayor integración y diálogo.

Los ecosistemas de actores “constituyen el mayor grado de integración posible para un conjunto de actores” (Krupatini, 2011:128) y exponen el conjunto de las relaciones que se establecen entre ellos y sus interacciones recíprocas. Más que ilustrar su presencia, ayuda a identificar posibles sinergias para la acción conjunta, formas en que sus conductas se interfieren causando obstáculos y potencialidades de las relaciones entre actores que aún no han sido debidamente exploradas o utilizadas.

En el marco de las nuevas Agendas Globales de Desarrollo, donde la implementación de compromisos en la escala regional realiza una clara apuesta por el establecimiento de alianzas para el desarrollo, el trabajo desde la perspectiva de los ecosistemas permite contar con una base más sólida desde la cual avanzar en la implementación de los ODS, planteados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El actual contexto de revolución de datos refuerza la necesidad de trabajar en ecosistemas de actores, debido a que facilita la identificación de fuentes de datos disponibles, así como la circulación de los datos entre las partes y el establecimiento de canales de retroalimentación a partir de los resultados alcanzados que permitan la obtención de nuevos y mayores datos de calidad y precisión.

El trabajo en ecosistemas requiere tanto de una flexibilidad que permita su continua adaptación a las necesidades múltiples de las partes y relaciones que lo integran, como de la existencia de arreglos institucionales debidamente establecidos y consensuados entre ellas, a fin de permitir su sostenimiento en el tiempo.

Desde esa perspectiva, la mirada a la situación del cuadro de las relaciones establecidas entre los Estados como parte de los procesos de integración y diálogo político expone toda su riqueza y permite una mejor comprensión de lo que ocurre en su interior respecto de la consideración de la variable específica del interés de este estudio: la Cooperación Sur-Sur.

Procesos y cambios en la integración latinoamericana

La integración en América Latina y el Caribe (ALC) está marcada por la historia y las diferencias, políticas, económicas, ideológicas y culturales. A ello se debe considerar, asimismo, la compleja e histórica relación entre Estados Unidos de América y la región; elemento que sumado a las ya señaladas características de la región, permitirá servir de punto de partida para comprender la dinámica de los procesos de integración en ALC.

El inicio moderno de la integración económica en América Latina se da con la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1954, resultado de la cual se llega al tratado de Montevideo de 1960 que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)².

La ALALC proponía la creación de un área de libre comercio en los 12 años siguientes a su establecimiento, pero el proyecto fracasó por diversos motivos. Uno de ellos fue tratar a los países como una unidad y, en consecuencia, exigirles un progreso simultáneo en el proceso de desgravaciones, antes de considerar las diferencias existentes en el grado de desarrollo de las economías de los países.

El fracaso de la ALALC llevó en 1980 al lanzamiento de una nueva iniciativa que se reflejó en la creación de la Asociación de Latinoamericana de Integración (ALADI)³.

La ALADI se caracterizó por no prever un plazo para reducir los aranceles aduaneros entre sus integrantes y por aceptar la firma de acuerdos preferenciales entre sus miembros, permitiéndoles avanzar más rápidamente en el proceso de integración económica a aquellos que así lo desearan.

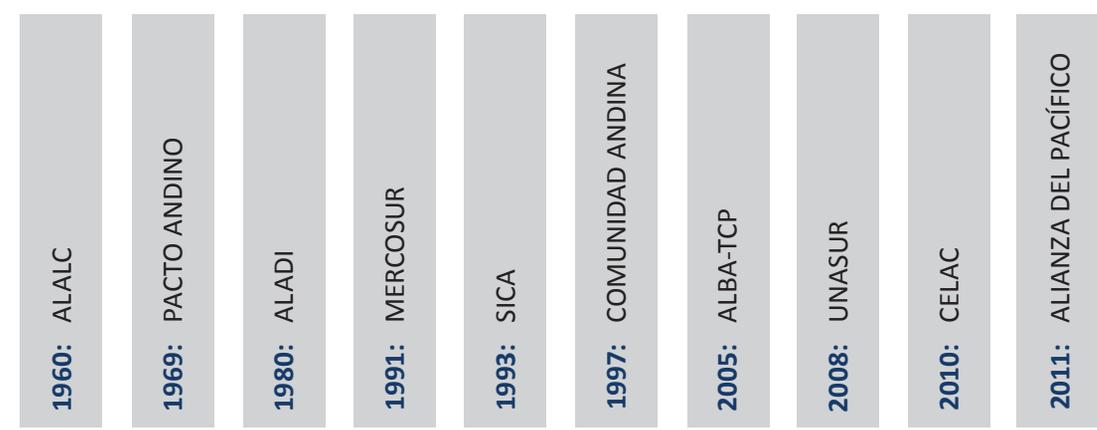
.....
2 Integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

3 Sus miembros originarios fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador.

El mismo año en que se estableció la ALALC, un conjunto de países de América Central⁴ fundaron, mediante el Tratado de Managua, el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Este entró en vigor en 1961 y si bien continúa vigente, ha perdido parte de su trascendencia tras la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)⁵ en 1993.

Un proceso similar tuvo lugar en la subregión andina, donde en 1969 se estableció el Pacto Andino mediante la firma del Acuerdo de Cartagena⁶, que tras ser modificado en 1997 se convirtió en la actual Comunidad Andina (CAN).

Gráfico No. 2: Evolución de los procesos de integración en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

A esos procesos se suman otros más recientes como el MERCOSUR, establecido en 1991; la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), establecida en 2008; la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)⁷, creado en 2005; el Proyecto Mesoamérica⁸, presentado en 2008 y la Alianza del Pacífico⁹, oficialmente presentada en 2011.

Un caso particular fue la realización de las Cumbres de América Latina y El Caribe (Brasil 2008 y México 2010), las que impulsaron la celebración de la Cumbre de la Unidad (Cancún 2010) y la posterior creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. Esta tuvo su primera Cumbre

4 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

5 Participan en el mismo todos los países que forman el MCCA más Panamá, Belice y República Dominicana.

6 Participaron del mismo Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, más tarde Venezuela se unió al grupo por un tiempo y Chile se retiró.

7 Sus miembros originales fueron Cuba y Venezuela, luego se incorporaron Bolivia, Nicaragua, Honduras (se incorporó en 2008 pero se retiró en 2010), Dominica, Ecuador, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves y Granada. Haití participa como "invitado especial".

8 Participan actualmente del mismo Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana

9 Reúne a México, Colombia, Perú y Chile.

en 2012 y se ha convertido en el proceso que reúne a los 33 países de América Latina y el Caribe.

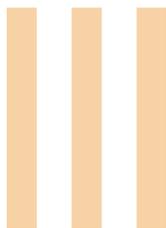
Cabe recordar que estos procesos se dan dentro de dos modelos diferentes de integración. El primero tuvo su momento de auge en la década de 1990 y fue denominado “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994). Se basó en la creación de zonas orientadas al libre comercio como prioridad. El segundo inició con el nuevo siglo y ha sido denominado como “regionalismo posliberal” (Sanahuja, 2010) o “post-hegemónico” (Rigirozzi, 2010). Este se caracterizó por priorizar las áreas del diálogo político, social y productivo.

Debe dejarse claro que el surgimiento de un modelo post-hegemónico de integración no significó la desaparición del modelo centrado en la economía y el comercio que le precedió. Hoy se hallan en la región diferentes expresiones de la combinación entre ambos modelos que van desde los esquemas distintos al regionalismo abierto (ALBA-TCP) hasta aquellos más relacionados con las nuevas condiciones económicas mundiales y regionales (Alianza del Pacífico), y pasando por experiencias de convergencia entre ambos.¹⁰

Además, es importante señalar que el modelo post-hegemónico no resta importancia a la integración comercial, sino que prioriza al diálogo político por encima de ella, a diferencia del modelo del regionalismo abierto.

Estos cambios significaron reajustes en la región y la construcción de una nueva institucionalidad. Como parte de ello y en un contexto marcado por el “*ascenso del Sur*” (PNUD, 2013) se va a dedicar creciente atención a la CSS dentro de estos procesos.

.....
10 Como ha ocurrido en el Mercosur con el establecimiento del “Mercosur Social”.



La Cooperación Sur-Sur en las agendas de CELAC y UNASUR como referentes regionales

Al ser un mecanismo de concertación política que incluye a todos los países de América Latina y el Caribe, la **CELAC** se ha convertido en representante de la región en diferentes diálogos sobre cooperación internacional, ya sean en modalidades Norte-Sur o Sur-Sur, tal y como se puede observar con la creación de los foros de diálogo CELAC-Unión Europea y CELAC-China.

Se trata de un asunto que debe ser cuidadosamente tomado en cuenta, puesto que la CELAC es percibida externamente como un interlocutor válido para dialogar con el conjunto de América Latina y el Caribe, condición favorable para articular el diálogo regional frente al debate global sobre temas de desarrollo. En ese sentido, la CELAC viene trabajando en el establecimiento de una posición común frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, algo que sí logró, por ejemplo, África (Unión Africana, 2014)¹¹.

Dentro de la CELAC se estableció un Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional que tuvo su primera reunión en 2013 en la ciudad de Buenos Aires, volviendo a reunirse en 2014 en San José y en 2015 en Quito.

El grupo de trabajo es considerado como un espacio de diálogo entre los responsables de cooperación de los diferentes países, orientado al intercambio de conocimientos, experiencias y aprendizajes; la creación de una agenda propia de cooperación; y a la construcción de una política de CSS capaz de reflejar la identidad regional, disminuir las asimetrías regionales y promover un desarrollo con inclusión¹².

El Grupo de Trabajo se encuentra hoy en período de definir su estrategia de actuación y prioridades de acción, con el objetivo último de consensuar una agenda de CSS de la CELAC.

Ese Grupo se propone articular su labor con otras instancias de cooperación ya existentes en la región, asunto esencial para evitar una superposición de procesos de integración y diálogo. Por ello, la coordinación entre los trabajos que se realizan al interior de cada uno resulta necesaria.

11 En el marco de la CELAC solo se produjeron dos declaraciones especiales sobre la Agenda 2030, adoptadas en el marco de sus segunda y tercera cumbres, realizadas en La Habana en 2014 (Declaración Especial 12) y San José de Costa Rica en 2015 (Declaración Especial 14).

12 Ver el Marco Para El Funcionamiento del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Disponible en <http://cooperacionarg.gob.ar/userfiles/01-mar-co-funcionamiento-gtci-CELAC.pdf> (último ingreso: 02/10/2015).

El caso de la **UNASUR** resulta distinto, ya que su Tratado Constitutivo dotó a la organización de una estructura institucional abierta que preveía la creación de “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).

Haciendo uso de esa posibilidad, los Estados miembros han establecido 12 consejos sectoriales y cada uno de ellos se utiliza un espacio de trabajo impulsado por la CSS. El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, por ejemplo, tiene entre sus atribuciones 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 suramericana.

Para el presente estudio, es especialmente destacable la creación a inicios de 2010 de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití, establecida como un órgano temporal orientado a permitir una acción coordinada de los países miembros en la respuesta al sismo que afectó a ese país.

Esa 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, cumpliendo la labor de intermediación y facilitación del diálogo entre los miembros de UNASUR y el gobierno haitiano, contribuyendo a una utilización de la cooperación más cercana posible a las necesidades de ese país.

Como consecuencia de los trabajos realizados por esa Secretaría Técnica y del compromiso político de la región de apoyar a Haití, el 4 de agosto de 2014 se realizó la 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 UNASUR llevan adelante allí.

Unos meses antes, en enero de 2014, se desarrolló la XLII reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR en Paramaribo. Allí se llamó a realizar, por primera vez, la reunión de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur de los Estados Miembros, que se materializó un mes más tarde en Quito. La última reunión se celebró en agosto de 2015 en Montevideo.

En aquella oportunidad, se acordó constituir el Grupo de Altas Autoridades de Cooperación de la UNASUR, el cual estaría conformado por los representantes de la cooperación internacional de cada Estado miembro del bloque. Ello representa un paso importante en la institucionalización de la cooperación internacional dentro de la UNASUR.

Por otro lado, la UNASUR acaba de aprobar el nuevo Reglamento para la Ejecución del Fondo de Iniciativas Comunes (FIC)¹³ cuyo propósito es el de “apoyar

.....
13 Reglamento para la Ejecución del Fondo de Iniciativas Comunes de UNASUR. (UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N°20/2015)

programas y proyectos intergubernamentales orientados a contribuir con los objetivos de la UNASUR establecidos en los artículos 2 y 3 del Tratado Constitutivo". Entre dichos objetivos se destacan el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros.

En la formulación y presentación de proyectos cumplen un rol fundamental los Consejos Ministeriales sectoriales, ya que en el referido Reglamento se encomienda a la Secretaría General de la UNASUR la coordinación con los Consejos Ministeriales sectoriales para la presentación, seguimiento, ejecución y evaluación de las iniciativas comunes.

La Resolución N° 10/2015 del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR adoptada el 19 de agosto de 2015 aprobó el presupuesto del 2015 para la ejecución de los proyectos del FIC en USD \$650 000. Actualmente, la Secretaria General ha establecido un orden de nueve proyectos, cinco de los cuales corresponden al periodo 2015 y se financiarán por un valor de USD \$639.260.

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

Las relaciones entre CELAC y UNASUR no están institucionalizadas, lo que es una constante en la región, pero el hecho de que todos los países que conforman la segunda sean parte de la primera generan una cierta coherencia. La CELAC ha dado, por ejemplo, prioridad a la cooperación con Haití, nutriéndose de la experiencia ganada por la UNASUR en la materia. Además de ello, se debe resaltar que el ámbito de la cooperación internacional se está fortaleciendo en ambos bloques.

La CELAC cuenta con el Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional, mientras que la UNASUR viene trabajando en la constitución del Grupo de Altas Autoridades de Cooperación y además, en su nuevo Reglamento para la Ejecución del FIC, contempla el establecimiento del Comité Técnico en Materia del FIC, el cual estará integrado por las Altas Autoridades de Cooperación de los Estados Miembros de la UNASUR.

IV La Cooperación Sur-Sur en las agendas de los procesos subregionales: MERCOSUR, CAN, ALBA y Alianza del Pacífico

El nivel del análisis de la presencia de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en los procesos subregionales permite observar cómo sus diferentes orientaciones se reflejan en la cooperación que tiene lugar dentro de la región.

El **Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**, proceso originalmente orientado a la liberalización del comercio como único objetivo, ha incorporado el componente social a partir de finales del año 2000 cuando el Consejo Mercado Común creó la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS) con la función de proporcionarle insumos respecto de las medidas que debían adoptarse para orientar la coordinación de políticas de desarrollo y acciones conjuntas para el desarrollo social de los Estados Parte, fortaleciendo la dimensión social del bloque.

Sin embargo el principal instrumento de CSS con el que se ha dotado el proceso de integración ha sido un fondo para la financiación de infraestructuras, el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).

Creado en 2005, este constituye la primera experiencia de cooperación financiera regional en el Cono Sur de América y se orienta a reducir las asimetrías al interior del bloque, así como a garantizar los beneficios resultantes de la ampliación de los mercados (MERCOSUR/CMC/ DEC.Nº45/04).

Los aportes que nutren al FOCEM responden a una idea de equidad: las mayores economías nacionales que integran el proceso son las que más aportes realizan y los socios con las economías más pequeñas son los que mayores beneficios reciben: desde su puesta en funcionamiento el Focem cuenta con USD 100 millones anuales aportados en un 70% por Brasil, 27% por Argentina, 2% Uruguay y 1% Paraguay¹⁴ (MERCOSUR/ CMC/DEC.Nº18/05).

A pesar de su denominación, el FOCEM no solo apoya proyectos orientados al desarrollo de infraestructuras, sino que también financia experiencias en las áreas de desarrollo social, salud, educación, lucha contra la pobreza y promoción del empleo.

14 Actualmente estos porcentajes se están adecuando debido a los ingresos al bloque de Venezuela, que ha sumado un aporte de USD 27 millones durante 2013 y 2014, y Bolivia. Los fondos del Focem son no reembolsables y se distribuyen otorgando mayores beneficios a quienes realizan los menores aportes: Paraguay obtiene el 48%, Uruguay el 32%, y Argentina y Brasil el 10% cada uno. (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº18/05). Venezuela aún no ha recibido financiamiento alguno.

De esta forma el Mercosur se compromete con *“acciones de cooperación que 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) a la vez que se fortalece el diálogo y el intercambio de experiencias a nivel sectorial.

Además, en 2012 se estableció el Grupo de Cooperación Internacional del Mercosur (GCI), responsable de asesorar y coordinar la cooperación técnica entre los órganos del bloque e implementar la política de Cooperación del bloque (MERCOSUR/GMC/RES. N°10/12), cuya labor se ve complementada por la de una Unidad Técnica de Cooperación Internacional que opera dentro de la Secretaría del Mercosur y tiene entre sus funciones sistematizar datos sobre proyectos de cooperación del bloque (MERCOSUR/GMC/RES. N°37/12).

En el caso de la **Comunidad Andina (CAN)** se destaca un cambio de paradigma en el tratamiento del tema de la cooperación asociado al crecimiento de la CSS y a la asunción de un rol dual, como oferentes de la misma y receptores de cooperación tradicional.

Originalmente volcada a establecer relaciones con cooperantes externos, la CAN ha avanzado en dirección a la gestión de la CSS, habiendo establecido en junio de 2003 un Comité Andino de Titulares de Organismos de Cooperación Internacional de la Comunidad Andina (CATOCI) (Decisión 558/03), conformado por las autoridades nacionales responsables de la cooperación internacional.

El principal fin de este órgano es el de intensificar las relaciones con otros países, bloques de integración, organismos internacionales y entidades privadas, pero también actúa como mecanismo de consulta y coordinación para asuntos de cooperación entre sus miembros y favorece el intercambio de experiencias y el impulso de iniciativas comunitarias.

Previamente, en 2011, se decidió crear el Fondo Andino de Cooperación Técnica Horizontal y formular un Programa Andino de Cooperación Técnica Horizontal, aunque ambas iniciativas no llegaron a materializarse. También en 2011 se adoptó una Estrategia Andina para Mejorar la Eficacia de la Cooperación que incorpora entre sus objetivos promover la CSS.

No obstante ello, la Corporación Andina de Fomento (CAF), parte del Sistema Andino de Integración, es la principal institución financiera los países de la región.

La CAN presta especial atención a los intercambios de experiencias exitosas, el desarrollo de bancos de buenas prácticas y la sistematización de lecciones aprendidas como estrategias para hacer progresar la CSS entre sus miembros y con terceros países de la región.

También en este esquema el trabajo se da fundamentalmente en un orden sectorizado siguiendo la institucionalidad con que se ha dotado la Comunidad Andina, destacándose las áreas de ciencia y tecnología, telecomunicaciones, estadística, microfinanzas, seguridad alimentaria, paridad de género y gobiernos locales y regionales.

Por su parte, el **ALBA-TCP** encuentra las bases que sostienen la cooperación entre sus miembros en sus principios fundacionales, al igual que ocurre con los procesos del Mercosur y CAN.

La cooperación se canaliza mediante la firma de acuerdos específicos de cooperación entre los Estados miembros, en los que pueden participar también terceros Estados y bloques regionales.

La estructura de trabajo sectorizado vuelve a repetirse en este proceso de diálogo político subregional que organiza su CSS en áreas como comercio; proyectos de inversión productiva; mecanismos financieros y monetarios y programas sociales.

Entre los instrumentos empleados para realizar la cooperación que tiene lugar en el marco del ALBA *“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”* (Ayllón, Ojeda y Surasky; 2014:84).

El Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) es *“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”* (Acuerdo para aplicación del ALBA-TCP, III Cumbre del ALBA, La Habana, 2006).

Los Proyectos grannacionales son programas de acción dirigidos 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”* (Conceptualización de proyecto y empresa grannacional en el Marco del ALBA, VI Cumbre del ALBA, Caracas, 2008).

Las Empresas grannacionales privilegian *“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”* (Conceptualización de proyecto y empresa grannacional en el Marco del ALBA, VI Cumbre del ALBA, Caracas, 2008).

Aún teniendo diferencias con los otros procesos mencionados, la estructura de trabajo mediante firmas de acuerdos internacionales abiertos sigue manteniendo una dinámica de labor sectorizada.

Finalmente es interesante, a pesar de su corta existencia, asomarse a la realidad de la cooperación que existe al interior de la **Alianza del Pacífico (AP)**.

Apenas comenzó a funcionar, y antes aún de la adopción formal de los instrumentos que le dan vida institucional, la AP sirvió de marco para la firma en diciembre de 2011 de un Memorando de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico por el cual se estableció el Grupo Técnico de Cooperación del bloque (GTC), haciendo de la cooperación internacional un tema de la agenda de los miembros desde el inicio mismo del proceso.

El GTC está integrado por las Agencias de Cooperación Internacional de los cuatro países miembros de la AP y tiene como principal función la “coordinación, aprobación y seguimiento de las acciones de cooperación” (“Memorando de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico” de la Alianza del Pacífico).

Los principales temas de atención hasta el momento son medio ambiente y cambio climático; innovación, ciencia y tecnología; micro, pequeña y mediana empresa y desarrollo social. Nuevamente un componente sectorizado de trabajo aparece como constante.

Para financiar la CSS de la Alianza del Pacífico, en mayo de 2013 los países que la integran firmaron un “Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la AP”. En dicho acuerdo, cada una de las partes se compromete a realizar un aporte de USD \$250,000 y prevé la posibilidad de recibir recursos de terceros aportantes.

V

Consideraciones finales

En los límites previstos para este trabajo se puede alcanzar a presentar algunas primeras conclusiones en torno a la gobernanza de la CSS en la región tomando en consideración los procesos de integración y diálogo político vigentes.

Lo primero que se destaca es que, cualquiera sea la escala, extensión y orientación política de los procesos, la CSS tiene una presencia constante, lo que demuestra la relevancia del tema en América Latina.

En segundo lugar es posible identificar que pese a las diferencias en las orientaciones políticas y comerciales existentes, así como entre los diferentes esquemas, al momento de establecer pautas para ordenar sus labores de cooperación internacional, se priorizan visiones que la sectorializan.

Esta congruencia plantea una posibilidad clara de trabajar en la identificación de sectores de interés común para comenzar a avanzar hacia procesos de gobernanza articulados.

La sectorialización de la CSS en la promoción de su gobernanza brinda además la posibilidad de aprendizajes entre pares a lo largo de las experiencias, que luego podrán ser vertidos en otros sectores sobre los que se vayan construyendo consensos.

Si bien los esquemas de intercambios entre bloques aún están en construcción, ello queda parcialmente subsanado por la pertenencia de sus miembros a un esquema común mayor como lo es la CELAC, lo que hace de ella un elemento que tiene potencial para desempeñar un rol articulador en la gobernanza regional de la CSS.

Más aún, al ser la CELAC contraparte en diálogos entre la región como un todo y terceros (se señalaron antes los casos de la Unión Europea y China, que se puede extender a Asia y África a través de las cumbres que vinculan a ambas regiones) se posibilita que un ordenamiento de la cooperación que existe en la región y que tenga a ese proceso como escenario, pueda rápidamente incrementar las posibilidades de trabajo con terceros actores, ya sea que estos devengan en acciones y proyectos de CSS originados en la región, y que se conviertan en aliados para avanzar en esquemas de cooperación triangular.

La heterogeneidad que caracteriza a la región, y que es parte de su esencia, lejos de significar un obstáculo, puede enriquecer estos procesos si existe una mayor voluntad política por avanzar en ellos.

América Latina cuenta hoy con una arquitectura institucional que se ha desarrollado sobre la base de los procesos de diálogo e integración regional y subregional, que han venido a sumarse a la experiencia que tradicionalmente existía en la región a partir de los trabajos de la CEPAL, así como del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)

A ello también se debe recalcar el trabajo realizado por la SEGIB, organismo internacional que promueve los vínculos históricos y culturales en Iberoamérica, además de implementar y fortalecer la CSS en la región.

Consolidar la estructura existente y proyectarla hacia un ejercicio de gobernanza regional de la cooperación es posible. Ello redundaría no solo en un mejor aprovechamiento de recursos y datos, sino que facilitaría el logro de posiciones regionales ante temas globales, uno de los grandes temas pendientes de la región en las discusiones sobre el desarrollo. El interés en el tema es claro, las herramientas para avanzar existen y la experiencia ganada es un insumo que enriquece las posibilidades de éxito. De acuerdo a lo presentado por este estudio, es recomendable fortalecer una concreta voluntad política para dar pasos claves y además disponer de los recursos necesarios.

Tal vez la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos, entre ellos el de hacer de la escala regional un escenario para la implementación de los ODS, pueda ser un incentivo para avanzar, en beneficio de todas las partes y de América Latina, lo que implica que el beneficio conjunto será mayor que el de los beneficios particulares.



Bibliografía

Abramovich, Víctor (2012) “Los derechos humanos en el MERCOSUR”, en Caetano, G. (Coord.): El Mercosur de las políticas públicas regionales, CEFIR, Montevideo, 187-198.

Ayllón, Bruno; Ojeda, Tahina y Surasky, Javier [Coords.] (2014) Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina, La Catarata, Madrid.

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.

CEPAL (2014) UNASUR. Un espacio de cooperación e integración para el desarrollo, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

SEGIB (2015) Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015, Madrid.

PIFCSS y SEGIB (2013) Informe del Seminario-Taller: Cuestionario para el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013: Revisando el Tratamiento de las Cooperaciones Triangular y Regional, Buenos Aires, 20 al 22 de Marzo de 2013.

PNUD (2013) Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York. Disponible en http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf (último ingreso: 22/09/2015).

Sanahuja, José Antonio (2010), “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal”, en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (Eds.), Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Fundación CIDOB, Madrid, 87-136.

Unión Africana (2014) “Common African Position on the Post-2015 Development Agenda”. Disponible en http://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/Macroeconomy/post2015/cap-post2015_en.pdf (último ingreso: 12/10/2015).



Agencia Peruana de Cooperación Internacional

Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)
www.apci.gob.pe
Av. José Pardo 261 Miraflores, Lima - Perú
+(51-1) 617 3600

