

REGIONALISMO ESTRATÉGICO, COOPERACIÓN SUR-SUR Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI

Bajo el Volcán, año 15, número 22, marzo-agosto 2015

Giuseppe Lo Brutto

Profesor investigador posgrado en sociología del ICSYH_BUAP
giuseloby@msn.com

Edgar Ignacio González Reyes

Maestría en Comercio Internacional por la Universidad de Castilla-La
Mancha, España
edgarignacio.g@gmail.com

Fecha de recepción: 10 de abril del 2014
Fecha de aceptación: 17 de junio del 2014

RESUMEN

El inicio del siglo XXI está acompañado de cambios en la geopolítica mundial, de los cuales el continente latinoamericano es protagonista. La relación Norte-Sur en tanto política como económica, atraviesa hoy más que nunca por grandes reconfiguraciones desde nuestro continente a través de la conformación de bloques regionales que, por un lado pueden seguir las dinámicas de subordinación al modelo neoliberal que han caracterizado las relaciones de poder del sistema internacional en las últimas décadas, pero, por otro, pueden representar un obstáculo para la reproducción de este esquema de subordinación y alineamiento.

A la luz de esta idea, este trabajo pretende en su primera parte analizar los rasgos distintivos de este cambio de paradigmas desde la perspectiva latinoamericana, partiendo del análisis del llamado regionalismo estratégico. Posteriormente se analizará la relación que lo anterior guarda

con la evolución de los conceptos de desarrollo desde el siglo pasado hasta nuestros días, así como sus consecuentes estrategias de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Finalmente, y en base a estas dos primeras ideas, se examina el rol que tiene en los países del sur, principalmente en Latinoamérica, en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo bajo el formato Sur-Sur.

Palabras clave: Geopolítica, Regionalismo Estratégico, Neoliberalismo, Latinoamérica, Cooperación Sur-Sur, Cooperación Internacional para el Desarrollo

ABSTRACT

The beginning of the 21st century is accompanied by changes in the global geopolitics of which the Latin-American continent is protagonist. The relationship, both political and economic, is more than ever going through big reconfigurations from the countries of our continent through the conformation of regional blocs. These groups of countries, on one hand, may follow the dynamics of subordination to the neoliberal model that have characterized the power relations of the international system in the last decades; but on the other hand, they may represent an obstacle for the reproduction of this scheme of subordination and alignment.

Based upon this, this paper pretends in its first part, analyze from the Latin-American perspective the hallmarks of this change of geopolitical paradigms, based on the analysis of what has been called Strategic Regionalism. Subsequently it will be examined the relationship that, what was mentioned before, keeps with the evolution of the concepts of development and the consequent International Cooperation for Development strategies in the word, since the last century to the present. Finally, based on these two mains subjects, it will be analyzed the role the countries from the south, mainly from Latin-American, have in the System of International Cooperation for Development under the South-South format.

Key words: Geopolitics, Strategic Regionalism, Neoliberalism, Latin-America, South-South Cooperation, International Cooperation for Development

INTRODUCCIÓN

La crisis de la economía mundial del siglo XXI pone en evidencia la reconfiguración del poder político y económico global. A esta reconfiguración no se puede escapar el continente latinoamericano, ya que es considerado el *leitmotiv* del cambio y catalogado como el laboratorio de las ciencias sociales. En ese sentido, tanto el Regionalismo Estratégico y la Cooperación Sur-Sur, como el Desarrollo, son conceptos que permiten analizar estos cambios y al tiempo resaltar el multiporalismo como expresión de esta nueva reconfiguración.

Este artículo pretende analizar al Regionalismo Estratégico, a la Cooperación Sur-Sur y al Desarrollo en América Latina a la luz del siglo XXI bajo la premisa de que estos conceptos están totalmente subordinados al patrón de acumulación capitalista actual pero que ahora están al servicio de un nuevo bloque histórico, permitiendo fortalecer a los gobiernos progresistas frente a la avanzada imperialista en el continente latinoamericano, representando en ese sentido, una alternativa llena de contradicciones en este camino tortuoso hacia un cambio de paradigma.

1. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL REGIONALISMO ESTRATÉGICO EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI

El fracaso del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) en 2004 supuso el emerger de nuevos esquemas de integración y de cooperación sur-sur en América Latina, que fueron impulsados por el llamado *giro a la izquierda* que el continente latinoamericano vivió a partir de la primera década del siglo XXI. Bloques de integración política y económica como la ALBA (Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América), la UNASUR (Unión de las Naciones Suramericanas), la CELAC (Comunidad de los Estados Latinoamericanos

y Caribeños), y el impulso que se dio al MERCOSUR (Mercado Común del Sur), nos dan un panorama de regionalismo distinto al que se tenía en los años noventa. Sin embargo, al amanecer de la segunda década del siglo XXI América Latina y el Caribe (ALYC) se encuentra envuelta una vez más en una reconfiguración de su regionalismo, en donde, por un lado, hay un intento de revivir los modelos de integración y de cooperación sur-sur con sentido neoliberal, como es el caso del Alianza del Pacífico (AP); y por otro, asistimos a una reconfiguración de los esquemas de regionalismo estratégico de la década pasada debido a la crisis de la economía mundial.¹

Tal como señala Riggiozzi (2012), las estructuras institucionales alternativas y proyectos de cooperación sur-sur latinoamericanos, aunque embrionarios, forman parte de un complejo de ideas alternativas y nuevas motivaciones políticas en la región. Pero este regionalismo post-neoliberal y post-hegemónico que define la autora enfrenta hoy un nuevo ataque directo por parte de los Estados Unidos, que intentan revivir aquel modelo de “integración” de la segunda mitad del siglo XX, caracterizado por el proceso de expansión de las multinacionales estadounidenses en el continente latinoamericano. En ese sentido, parece importante retomar lo que señala Romano (2012: 3) sobre los procesos de integración de esa época, definiéndolos como “contradictorios” con un discurso de integración regional basado en la complementariedad y la cooperación entre los países de América Latina, pero al igual que hoy, centrados en la estrategia de dominación de los Estados Unidos (EUA) en la región.

De acuerdo con Aponte (2013), en la primera década del siglo XXI el nuevo regionalismo estratégico en ALYC se caracterizó por tres componentes: el énfasis en los elementos del viejo regionalismo; el concepto de multidimensionalidad más allá del ámbito económico, y las políticas económicas vinculadas al concepto de soberanía. Coincidimos con Aponte sobre todo por el papel crucial que tiene la soberanía en el ALBA y la construcción de alternativas a los mecanismos y a las instituciones financieras y comerciales dentro una triple crisis de alimentos, de energía y de finanzas (Aponte, 2013), sin embargo, consideramos que en esta segunda década del siglo

XXI asistimos a una nueva reconfiguración de los procesos de integración en ALYC, donde además de los procesos mencionados, se añade una actual fragmentación continental, donde, tal como lo señalaba hace unos años Serbin (2010: 133), se evidencian distintos paradigmas de integración en la región que apuntan hacia un rediseño del marco geopolítico del continente latinoamericano y caribeño. En ese sentido, se coincide con el autor cuando señala que el ALCA no murió, tal como afirmó en su tiempo el comandante Chávez, sino que sigue latente en los acuerdos bilaterales sobre todo entre los Estados Unidos y los países andinos y centroamericanos.

Es importante retomar esta reflexión que con la VII cumbre del Pacífico hemos asistido a un reciente intento de revivir el ALCA bajo una nueva estrategia de integración, la Alianza del Pacífico (AP) que con más de 200 millones de habitantes, una extensión territorial de más de cinco millones de kilómetros cuadrados y 40 por ciento del PIB regional, se mete como una cuña en el cuerpo de los esquemas del regionalismo estratégico de la primera década del siglo XXI en ALC (Guerra, 2013).

Durante la primera década del siglo XXI los países latinoamericanos han reinterpretado las relaciones internacionales, regionales y domésticas en un escenario cambiante y complejo (Serrano y Astroza, 2012: 10). Desde la perspectiva de la economía política, el regionalismo ha sido una respuesta que pretende un desarrollo regional y humano para lo que resulta clave el papel del Estado en la vinculación con el mercado y la sociedad (Bizzorero, 2011).

En este contexto, la región vivió durante más de una década una fase contra hegemónica rediseñando los esquemas de integración que hasta entonces se habían dado.

En términos teóricos, es oportuno señalar que las regiones existen sólo si se vuelven parte de proyectos identitarios (Van Langenhove, 2011). En ese sentido, para Bizzorero (2011) hay 3 motores de integración cada uno vinculado a un campo del Estado soberano: remociones de obstáculos económicos, la construcción de provisiones en torno a bienes públicos comunes y la integración de asuntos de soberanía. Es justamente en esa dirección por ejemplo

que la ALBA asumió un papel determinante, rescatando no solamente una estrategia política-económica e ideológica, sino también poniendo el acento sobre el papel que los recursos naturales pueden jugar en la construcción de un nuevo modelo de integración.

Desde entonces las críticas no han parado, ni desde la izquierda, ni desde la derecha neoliberal. Por un lado, la crítica al rol extractivista de los gobiernos de izquierda, y por otro lado, la presión de los EUA hacia esos gobiernos por la pérdida de hegemonía que este país ha experimentado, son la constante de la realidad latinoamericana de comienzo del nuevo milenio.

Es en este contexto que la cartografía latinoamericana de la primera década del siglo XXI presentó modelos de cooperación regional basados en una nueva agenda político-económica y social. Estos modelos de cooperación regional presentaron nuevas relaciones de poder en abierta oposición al neoliberalismo y por ende a los EUA. Tal como señala Riggiozzi (2012), se podrían distinguir dos tendencias regionalistas. La primera plantea una transformación moderada, que se reestructura alrededor de viejos ejes pro-comerciales, apuntando a recuperar niveles de desarrollo autónomo, pero que al mismo tiempo busca establecer nuevos ejes de integración político-social, como se aprecia en el perfil de la UNASUR. La segunda de estas tendencias puede verse reflejada en la ALBA, donde se plantea un proyecto radicalizado, ideológico y políticamente comprometido con una redefinición socialista y un “welfarismo transnacionalizado” (Riggiozzi, 2012).

Es importante subrayar, tal como lo señalaba Myrdal (1968), que sería banal explicar la integración regional como una consecuencia mística de solidarismo voluntario basado meramente en proximidad cultural, política o económica entre naciones vecinas. La integración regional ha sido principalmente concebida como un instrumento para equilibrar fuentes o manifestaciones de influencia externa. Por ello, el regionalismo en América Latina ha sido tradicionalmente entendido como impulsos o reacciones defensivas, en lugar de razones ofensivas, a dictámenes externos (Keohane, 2001).

En este respecto la construcción de UNASUR y el ALBA representan un nuevo modo de gestión de políticas, reterritorializando los objetivos, prioridades y el manejo de recursos (políticos y económicos) en la región. Por ello, tanto UNASUR, como ALBA son el resultado de dinámicas políticas y consensos definidos en la región y no son simplemente un proceso defensivo de cooperación para contrarrestar presiones externas (Riggirozzi, 2012). La UNASUR y el ALBA son manifestaciones de diferentes proyectos construidos sobre las bases redefinidas de lo que es el regionalismo y su objetivo fundamental.

El regionalismo estratégico puede articularse a nivel de países, grupo de integración regional y/o industrias. Tanto el ALCA, como la ALBA pueden considerarse instancias de regionalismo estratégico (Aponte, 2013). Sin embargo, el ALCA es considerada para Briceño (2006) una instancia de regionalismo estratégico tradicional ya que impulsa una regionalización económica en el hemisferio occidental y promueve un esquema de producción regional favorable a las empresas transnacionales, en su mayoría de los EUA. Por otro lado, la ALBA incorpora elementos del regionalismo neodesarrollista que, de acuerdo con Hettne y Soderbaum (2005), trasciende el análisis y los beneficios del comercio internacional. En este caso el desarrollo es multidimensional y resulta en una variedad de arreglos regionales dirigidos por el estado y por entidades no gubernamentales en redes y mecanismos de gobernanza. Por lo tanto, para estos autores estamos frente a un desarrollo endógeno que contempla a un regionalismo estratégico y multidimensional que se ve reflejado en la ALBA y que se diferencia del viejo regionalismo centrado en el mercado y los productos. Es este regionalismo estratégico de la ALBA el que se inserta entre el capitalismo y el socialismo del siglo XXI.

A finales de los ochenta, con la caída del bipolarismo, y sobre todo a principios de los noventa con el unipolarismo de los EUA, América Latina, tanto en los temas políticos como económicos, no participó del impulso a la regionalización en función de una mejor inserción competitiva y tampoco de la conformación de la nueva agenda internacional (Bizzorero, 2011). La agenda latinoamericana

na quedó entre el ajuste estructural y las reformas a un modelo de funcionamiento de la economía y del Estado.

La respuesta contra hegemónica de los países en América Latina se originó a consecuencia de las iniciativas de Estados Unidos, cuyo denominador común fueron las reformas a implementar a partir de los lineamientos dictados por el “Consenso de Washington” y es en este contexto que los países del MERCOSUR visualizaron la respuesta regional como una herramienta de la política exterior para la inserción política internacional (Bizzorero, 2011).

En la primera etapa del nuevo regionalismo, las respuestas para los países de América del Sur fueron básicamente de dos órdenes en la ecuación desarrollo/proyección internacional. Por un lado, asegurar el acceso al mercado de Estados Unidos y promover el desarrollo a partir de una modernización en todos los indicadores vinculados a la competitividad, es decir, plenamente relacionados a los esquemas del neoliberalismo; y por otro lado, se promovió una respuesta de regionalismo que incluyera una perspectiva más estratégica.

Hoy el regionalismo latinoamericano añade nuevos desafíos concernientes al papel de Estados Unidos en el espacio interamericano, la posibilidad de expresarse como región o integrarse bajo expresiones fragmentadas o incluso nacionales; y la de conformar un camino que vislumbre una respuesta estratégica en el sistema internacional.

Bajo esta idea, la VII Cumbre del Pacífico celebrada apenas hace unos meses, no ha sido otra cosa que un intento por hacer resurgir ese monstruo de tratados de libre comercio que tanto daño han hecho a Latino América (Lo Brutto, 2012:3). Los tratados de libre comercio con Europa y Estados Unidos han ocasionado ya una tragedia económica, social y cultural de grandes proporciones en los países del sur que los han aplicado. Puesto que, más allá del comercio, nada con Washington es libre, dichos tratados de libre comercio implican la veloz anexión y subordinación de los estados al norte revuelto y brutal (Guerra, 2013: 2).

Además, hay que señalar que la AP se une al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), en un hecho muy grave, si se considera que está concebido por Washington

para enrolar a sus integrantes en un creciente cerco de hostilidad contra los BRICS.² Los países que actualmente están negociando dicho acuerdo (TPP) son Australia, Brunei Darussalam, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam, Canadá y México.³

La región Asia-Pacífico representa para algunos países de la región una oportunidad importante de repositionarse en el escenario regional, y, sobre todo, para debilitar los esquemas de integración estratégica de la primera década del siglo XXI. En ese sentido, el papel de los recursos naturales asume un rol determinante en la disputa hegemónica entre distintos bloques regionales en América Latina. Por lo que se refiere a la ALBA, y en particular a Venezuela, Serbin (2006: 82) advierte que el uso del petróleo ha sido un instrumento privilegiado de la política bolivariana, sobre todo, por su persistente proyección estratégica hacia el área del Gran Caribe. En ese sentido, la política y diplomacia chavista, en un claro movimiento de reversión de la llamada “apertura petrolera” de la década de los 90, ha buscado romper con el monopolio de las transnacionales en la cadena del petróleo o, por lo menos, pretende renegociar de forma constante y sistemática los términos de la relación entre éstas y el Estado. Esto está implicando también la tentativa de ampliar y diversificar la inversión extranjera, así como de reorientar la exportación petrolera hacia otros grandes mercados, además del norteamericano, en particular hacia Asia (Benzi y Zapata, 2013: 70).

La estrategia geopolítica continental venezolana parece moverse a lo largo de tres directrices complementarias, pero al mismo tiempo, diferentes: la de la ALBA; la formación de nuevos ejes y alianzas a través de acuerdos multilaterales y bilaterales de cooperación, sobre todo, pero no exclusivamente en el sector energético; y la revisión institucional de esquemas ya existentes junto con la participación activa en los que se están formando (Arellano 2008).

Frente al impulso que se le ha dado a la Alianza del Pacífico, el gobierno venezolano ha estado buscando reforzar una alianza, ya debilitada, con un conjunto de países que representa un número

de votos significativos, en instituciones regionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Benzi y Zapata, 2013: 83), y también en el sistema de las Naciones Unidas. Esto, en un momento en que la política exterior bolivariana, debilitada por la muerte de Chávez, entra aún más en conflicto con la estadounidense, y bajo un delicado equilibrio entre cooperación y competencia con otros países que representan fuertes intereses en el área, como México y Colombia, de un lado, y Brasil, e incluso en menor medida, Chile, de otro.

2. UNA CRÍTICA A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y AL DESARROLLO

Como se ha argumentado, el siglo xxi significó el comienzo de una serie de estrategias regionales de integración marcadas por posturas de resistencia al proyecto hegemónico de Estados Unidos, pero al mismo tiempo, también de unión. Los países latinoamericanos buscan complementar sus procesos internos de desarrollo a través de la confluencia e interacción de sus políticas exteriores, que incluyen necesarias estructuras y procesos de Cooperación Internacional (ci), que pueden o no buscar una alternativa a los esquemas tradicionales Norte-Sur.

Por su parte, estos procesos de CI tradicional significan la consolidación de un largo proceso en el que se gestó la primacía de los modelos políticos y económicos provenientes del norte, donde se conceptualiza al Desarrollo y se asume la responsabilidad sobre éste a través de la conformación paulatina de un Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (scid).

Por lo tanto, antes de hablar de formas de CI que surgen desde el sur como parte de un regionalismo estratégico que busca el reconocimiento de propias concepciones y estrategias de desarrollo a la luz de una multipolaridad global, es conveniente analizar desde una perspectiva crítica e histórica al scid y a sus distintos e

indisolubles procesos de conceptualización del desarrollo. De esta manera, se busca argumentar de mejor forma el planteamiento sobre la mirada alternativa que desde el regionalismo estratégico latinoamericano se intenta tener.

El SCID tiene bien identificados sus orígenes en la etapa de la segunda posguerra, de la mano de las concepciones que desde Estados Unidos describían lo que sería conocido como el mundo no desarrollado. Es pues en ese periodo en que, desde el norte, se terminan de perfilar las que serían las pautas a seguir en la CI, con miras a lograr el también recientemente conceptualizado, desarrollo.

Durante las décadas siguientes, el SCID se consolida a la luz de la integración de nuevas potencias económicas y bajo un contexto de reconfiguración mundial que contempla, entre otras cosas, cambios en la geopolítica internacional marcada por descolonizaciones y la polarización de la guerra fría, así como por ajustes en las políticas económicas del sistema mundo capitalista de acuerdo a las ideologías dominantes.

Mientras eso sucedía, el concepto de desarrollo manejado seguía siendo el ligado meramente al crecimiento económico, y el PIB sería el indicador ideal para medirlo. Privaba una idea de desarrollo como un proceso evolutivo, de etapas que hay que alcanzar, descuidando análisis y caracterizaciones más precisas e incluso históricas de aquellos países que fueron denominados en desarrollo. En este sentido, Tortosa (2010: 157) establece que: “El desarrollo consistiría, entonces, en el conjunto de medidas que llevarían a un país situado en el segundo grupo (‘subdesarrollado’) a situarse en el primero (‘desarrollado’)”.

El discurso del presidente Truman en 1949 puede considerarse el inicio de la ejecución de este plan hegemónico en el que los países del sur pasarían de un día a otro a ser considerados “subdesarrollados”. Y, para poder alcanzar el desarrollo, debían seguir unas etapas establecidas *a priori* desde el norte. En ese sentido, el crecimiento económico se vuelve el objetivo a seguir para cualquier país, y la distribución se vuelve un mito. Economistas como Lewis (1976) y Rostow (1961) coinciden en que los países atrasados debían seguir

los pasos de los países industrializados. Por lo tanto, estamos frente a una visión del desarrollo lineal, económico, y retomando a Unceta (2009), orientado a emular el estilo de vida occidental.

Tal como señala Gudynas (2013: 24), entre 1965 y 1969, se lanzaron varios estudios críticos. Mishan (1983) publicó sus clásicos análisis que llamaban la atención sobre los “efectos de rebosamiento” del crecimiento económico, tales como el aumento de la urbanización, la migración o el incremento de automóviles; Galbraith (1992) sobre la opulencia; Hirsch (1976) sobre los límites sociales al crecimiento.

Durante la consolidación del SCID, las concepciones sobre el desarrollo han encontrado nuevos posicionamientos y nuevos sustentos que cuestionan las visiones clásicas y plantean propuestas diferentes. José María Tortosa (2010) hace un recuento de lo que podrían ser las principales vertientes de las concepciones de desarrollo vigentes partiendo desde la visión más clásica y generalizada, basada netamente en el crecimiento económico reflejado en el PIB nacional, hasta visiones más amplias que restan importancia a dicho crecimiento económico e incluyen elementos como los desequilibrios ambientales, la búsqueda de la equidad y la subjetividad en las percepciones de las distintas calidades de vida.

Aunque estos últimos planteamientos sobre el desarrollo parecen ser más completos y adaptarse de mejor manera a la diversidad cultural, política y económica mundial, no logran tener el mismo impulso que sí tienen los enfoques más economicistas. Tortosa (2010) comenta que esto se debe a que dicha postura:

es efectivamente, sencilla de comprender aunque esté aparentemente basada en matemáticas incomprensibles, da por supuesto que el sujeto del desarrollo es el país, tiene muy claras las relaciones causa-efecto de modo que puede convertirse fácilmente en un recetario sencillo (Tortosa, 2010: 161).

A esta explicación podría sumársele la preponderancia mundial actual de un sistema económico capitalista neoliberal, adoptado

entusiastamente por las élites políticas del que es calificado, de acuerdo a los mismos criterios del sistema, como mundo en desarrollo y que es donde irónicamente tiene sus peores resultados, al no contar con un entramado institucional lo suficientemente fuerte para hacer frente a los embates del mercado.

Bajo esta concepción, la riqueza, económicamente hablando, es sumamente necesaria para lograr el desarrollo y el PIB aparece como el indicador primordial para medirlo, convirtiéndose por lo tanto en la base del criterio para destinar la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) desde el norte.

Estas líneas de pensamiento y actuación concernientes al desarrollo de los pueblos, que dan excesiva importancia a la riqueza económica medida a través del PIB, han resultado en una CID sesgada y desarrollista que definitivamente terminó por demostrar su ineficacia y que derivó en intentos de reforma del SCID desde el llamado periodo de *fatiga de la ayuda* que, para Unceta (2003: 190), “refleja hasta qué punto el sistema de cooperación en su conjunto es puesto en entredicho de manera más o menos vergonzante” (Unceta, 2003: 190).

Con la finalidad de revitalizar un desmejorado SCID, surge entonces una llamada *agenda de eficacia* de la CID, que inicia en el 2002 con el Consenso de Monterrey y que tuvo su última cita durante el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan, a finales del 2011, donde se establecen los acuerdos que el SCID seguirá a través de una *Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*,⁴ y que son agrupados bajo la llamada agenda post-Busan.

En ese sentido, tal como señala Lo Brutto (2014: 65):

La primera década del siglo XXI ha sido caracterizada también por la apuesta a la eficacia de las acciones de cooperación internacional. No obstante, los acuerdos que se han tomado en los distintos foros sobre eficacia de la ayuda, el sistema de CID no ha logrado realizar las reformas necesarias para la eficacia de la ayuda al desarrollo. La percepción es que reformar el sistema de CID no puede solamente basarse en resignificar a la eficacia de la ayuda, ya que esto sig-

nificaría un cambio en el discurso y no en los fundamentos mismos de la cooperación internacional.

Aunado al claro criterio desarrollista, la CID tampoco puede escapar a su casi inherente papel de instrumento de política internacional. Se debe tener en consideración que durante la segunda postguerra el mundo estaba bajo un contexto de polarización entre sistemas económicos en disputa; por un lado, el bloque capitalista liderado por Estados Unidos, y por otro, el bloque comunista con la Unión Soviética a la cabeza; los intereses y preocupaciones geopolíticas estaban a la orden del día y es a la luz de esta tensión mundial que el SCID configura.

No es de extrañar entonces que desde su origen, la CI para el desarrollo fuera tomada por la corriente realista de las Relaciones Internacionales bajo la premisa fundamental de que las naciones se encuentran en constante disputa de poder y primacía en el concierto internacional, y que la CID es una herramienta de política exterior para lograr tales cometidos, a través de un *softpower*,⁵ que resulta ser más aceptable ante la mirada internacional que posibles medidas coercitivas (Prado, 2008).

Ante este panorama, autores como Morgenthau (1962: 301) mencionaban que la CI norteamericana “obedece a intereses de política exterior que no pueden ser logrados a través de medios militares ni a través de métodos diplomáticos tradicionales”. Un elemento que refuerza esta teoría es el hecho de que, después de la caída del muro de Berlín (acto representativo del fin del bloque comunista), la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se redujera. Es decir, después de que la “amenaza soviética” desapareciera por completo, los países donantes redujeron sus aportaciones por considerar que sus necesidades de influencia exterior habían disminuido (Prado, 2008). Estados Unidos asume desde entonces el papel de protector mundial de la paz y de guía para llevar al mundo “por el buen camino”, lejos del comunismo y cerca de sus políticas económicas.

Finalmente, hoy en día la identidad que ha caracterizado al sistema de cooperación internacional es decir, la jerarquización

vertical Norte-Sur, ha dado como resultado un sistema de ayuda fundamentado en una manera particular de identificar al desarrollo que se sustenta en la visión neoliberal. En este sentido:

Las acciones de cooperación han estado centradas en lograr una eficacia de la ayuda dentro de los mismos esquemas neoliberales que las rodean, pero han sido incapaces de generar el tipo de eficacia planteada en los programas y proyectos que se han implementado a lo largo y ancho del planeta (González Reyes y Lo Bruto, 2014: 21).

Por tanto, como se verá a continuación, resulta importante el análisis de propuestas que surgen desde el sur, específicamente desde Latinoamérica, y que proponen, al menos en el discurso, estrategias diferentes de CID.

3. LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y EL DESARROLLO EN EL SIGLO XXI

Como se ha podido apreciar, la conceptualización de desarrollo y la conformación del SCID guardan un estrecho vínculo bajo el cual se ha dado una relación vertical desde el Norte hacia el Sur. Por tanto, y en base a lo establecido en el apartado anterior, se puede comenzar a argumentar el surgimiento de una mirada distinta a la del esquema tradicional, que se enmarca en las estrategias de regionalismo estratégico latinoamericano.

Asimismo, se examinará la apertura del SCID a las nuevas voces del Sur en lo que podría ser considerado como un intento de complementación realmente consensada del mismo o como una simple respuesta retórica. Puede añadirse a estas posibles motivaciones de cambio un panorama económico en crisis, que ha tenido mayores consecuencias en el norte y que ha obligado a una reconfiguración del SCID.

Desde la década de los 70, el desarrollo fue considerado un mito que se concentraba en “objetivos abstractos como las inversiones, las exportaciones y el crecimiento” (Furtado, 1975). Esta dimensión de la problemática del desarrollo ha persistido por más de 40 años y continúa vendiendo una falacia del desarrollo que ha condenado nuestro continente a una gran miseria.

En el amanecer del tercer milenio, dentro de los análisis sobre la situación del desarrollo y la CI, es preponderante detenerse en las nuevas relaciones geo-económicas y de poder en el mundo, donde los Países de Renta Media (PRM) juegan un papel preponderante.

El Banco Mundial (BM) utiliza los niveles de PIB per cápita de las naciones para agruparlas en cuatro grupos: los países de ingreso bajo, los países de ingreso medio-bajo, los países de ingreso medio-alto y los países de ingreso alto. La OCDE retoma dicha clasificación y genera la suya conformando tres grupos de países: los países desarrollados, que son los países clasificados por el BM como de ingreso alto; los países en desarrollo, donde se agrupan los países que el BM clasifica como países de ingreso medio-bajo y medio-alto, llamados también Países de Renta Media (PRM); y los países de ingreso bajo, clasificados como países menos desarrollados o países de renta baja (PRB) (CEPAL, 2012).

Las reformas al SCID reflejadas en la agenda del desarrollo que inició durante la década pasada, incluyen de manera general una orientación de los recursos hacia países de menor desarrollo relativo, que puede clasificarse en dos periodos distintos. Primero, antes del 2008, cuando la AOD aumentaba y la problemática estaba orientada a buscar los medios para hacerla más eficaz en los lugares donde en teoría era más necesario. La situación cambia a partir de 2008, cuando, en medio de la crisis de la economía mundial, los agentes tradicionales de CID, unos más que otros, inician recortes a su AOD buscando que sea, además de eficaz, eficiente, bajo la lógica que impone el modelo neoliberal.

En medio de estos intentos de reestructuración del SCID que siguen teniendo como pilar fundamental la medición del PIB para establecer sus criterios de acción, encontramos protagonistas pri-

mordiales que surgen desde el Sur. Latinoamérica, de acuerdo a las clasificaciones del BM y de la OCDE, es considerada en general una región netamente de renta media, por lo que la AOD no la considera una zona primordial de destino. Así, los flujos de AOD como porcentaje del PIB han pasado del 1.5% en la década del sesenta, a .22% en el 2010 (CEPAL, 2012: 14). En este sentido, hacia el interior de la región podemos ver igualmente una clasificación por PIB de los flujos de AOD, teniendo a los países catalogados por el BM como de ingreso medio-bajo como los mayores receptores (CEPAL, 2012: 16). Vale la pena señalar que Paraguay, El Salvador, Guatemala y Belice, pese a encontrarse en el listado de los 8 países de renta media baja del BM, no se encuentran así en el listado de los 8 países que más reciben AOD como porcentaje de su PIB.

Bajo esta clasificación de riqueza económica bruta, muchos países como México, Brasil, Venezuela o Argentina, reciben los menores montos de AOD pese a que sus poblaciones en pobreza superan la población total de muchos otros países en la región. Asimismo, la estandarización en bloques por ingresos medidos a través del PIB, deja de lado un conjunto de particularidades históricas en las problemáticas económicas y sociales de cada país.

En este marco, la CEPAL (2012) propone sumar a las clasificaciones economicistas de los donantes de CID, aunque sin salir netamente de ellas, una serie de dimensiones más profundas, que no son homogéneas en la región y que toman en consideración las particularidades de cada país en aspectos como pobreza, inversión y ahorro, educación o salud.

A la cabeza de estos análisis más particulares sobre el desarrollo en Latinoamérica se encuentran los niveles de desigualdad en riqueza económica, que han caracterizado a los países de la región⁶ desde su origen como naciones coloniales y que continuaron posteriormente como naciones independientes lideradas por las elites sociales y económicas locales que se entremezclan con sus élites políticas.

En un análisis que propone una mirada “fuera del enfoque dominante” desde la salvedad del desafío que ello implica, Torto-

sa (2010: 164-165) establece un cambio necesario, básico: dejar de ver al desarrollo como contrario a la falta de crecimiento sino como lo “opuesto al mal desarrollo” o “mal vivir”, entendido éste como “la insatisfacción de necesidades humanas básicas”, por lo que propone hablar más bien de un buen vivir que de desarrollo. En su reflexión, Tortosa agrupa elementos como la desigualdad de ingreso y la pobreza dentro de una un listado más extenso de problemáticas del mal vivir, que van desde lo local hasta su relación con lo global en un sistema mundo interdependiente.

Queda claro entonces que la cuestión del desarrollo que posteriormente deriva en acciones de CID tienen que ir más allá de visiones económicas estandarizadoras provenientes en su mayoría del norte desarrollado y de las élites locales que en ambos casos terminan por perseguir una serie de intereses que, legítimos o no, están lejos de brindar soluciones reales.

Para dar lugar a problematizaciones más específicas encaminadas a diseñar soluciones reales, el Sur ha ido poco a poco haciéndose un lugar en la escena internacional. Desde Latinoamérica se ha echado mano de la unión regional en bloques que comparten visiones y estrategias. En este sentido, y a la par de los procesos consolidación de una multipolaridad global, estos nuevos actores se erigen como protagonistas en esquemas novedosos del SCID que ofrecen perspectivas distintas dignas de analizar bajo el esquema de Cooperación Sur-Sur (CSS).

Hoy en día, la CSS retoma importancia en la región debido, entre otras razones, a la consolidación de bloques progresistas en Latinoamérica, a la luz del regionalismo estratégico y al global recorte de fondos provenientes del norte hacia los PRM para dirigirlos hacia países menor desarrollo relativo. Para muchos, la CSS puede ser vista como una modalidad alternativa a la Cooperación Norte-Sur (CNS) que busca romper con diversos esquemas que han caracterizado a la cooperación tradicional a través de posturas que se pudieran considerarse anti hegemónicas, pero que también responden a la necesidad de financiación de las acciones de desarrollo de los PRM.

Es importante señalar que la css no es un esquema del todo novedoso, pues pueden rastrearse flujos de ayuda entre el Sur inmediatamente después de la consolidación del sistema de ayuda internacional de la posguerra; aunque no es sino hasta 1955, en la conferencia de Bandung, que se comienza a hablar formalmente de css en los aspectos económicos y culturales entre naciones del Sur de África y Asia.

En 1964, dentro las instituciones multilaterales globales, el grupo de los 77 (G77) y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se hace mención a la css en la modalidad de cooperación técnica y económica entre países en desarrollo. Posteriormente, en la siguiente década, la css sigue su camino de institucionalización oficial, creándose en 1974 dentro del PNUD, la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur (Xalma y Vera, 2008).

Aunque en los 80, debido a la implantación de las políticas neoliberales, la css queda al margen de las políticas de CI, en los 90 se reinscribe en las dinámicas del Norte, siendo considerada un esquema más en la cooperación internacional. Sin embargo, es desde el inicio del presente siglo, que asume un dinamismo sin precedentes, debido *enprimis* a los malos resultados sociales de las tendencias neoliberales en Latinoamérica que hacen surgir el llamado *giro a la izquierda* en América Latina, con el que se retoma al Estado como impulsor del desarrollo y pone énfasis en la solución de la antigua deuda social de la región. Bajo este contexto surgen estrategias de integración regional alternativas que dan un renovado énfasis a la css.

Sin embargo, nuevos mecanismos de integración y css que han surgido en la primera década del siglo XXI en ALYC, se insertan en un ambiente de tensiones y contradicciones de diversa índole, en un contexto de disputa del poder mundial entre actores tradicionales y emergentes, que modifica constantemente el escenario internacional y donde la hegemonía norteamericana se encuentra notablemente erosionada, permitiendo la configuración de un mundo multipolar en relación a la emergencia de nuevas potencias.

Derivado de esto, se han impulsado nuevos bloques regionales estratégicos para enfrentarse con mayor efectividad y autonomía a los impactos del entorno global. En ese sentido, hoy se observa en nuestro continente una mayor heterogeneidad de actores que se podrían ejemplificar en dos bloques: el bloque progresista, que se sustenta en el uso de los recursos naturales para lograr una mayor redistribución de la riqueza y disminuir los índices de pobreza y de rezago social; y el bloque neoliberal, que utiliza de forma rapaz los recursos naturales y que intenta posicionarse en esta segunda década del siglo XXI promoviendo los Tratados de Libre Comercio que tanto daño han hecho a la mayoría latinoamericana. Lo cierto es que en ambos casos encontramos ante una reprimarización de las economías latinoamericanas, donde el Consenso de los Commodities (Svampa, 2013) y el “fantasma del desarrollo” (Quijano, 2000: 11) rompen aparentemente con la idea de construir una nueva alternativa de desarrollo.

No obstante, el nuevo regionalismo multipolar que ya comienza a determinar las dinámicas y la evolución de los países latinoamericanos en torno a la cooperación, pone de manifiesto la capacidad de dichos países para dirigir procesos y dinámicas, con base a sus objetivos de política exterior, así como el rol que pretenden desempeñar dentro de la nueva arquitectura internacional. Lo anterior se puede observar a través del análisis de los esquemas de integración, como: el MERCOSUR, la UNASUR, el ALBA-TCP y la Alianza Pacífico.

CONCLUSIONES

Hoy en día tanto, el regionalismo estratégico y la csa, como el desarrollo, reflejan el ejercicio de un poder contra hegemónico en el continente latinoamericano. A pesar de ello, estos conceptos que pueden ser considerados como la expresión y la estrategia para lograr el cambio social, están en la lupa de aquellos que esperan en los procesos latinoamericanos, un cambio de sistema. Efectiva-

mente, las dinámicas neo-extractivistas de los países progresistas no se han distanciado mucho de las dinámicas asistencialistas y perversas de la cooperación tradicional y del desarrollo que tanto criticamos, sin embargo, no hay que olvidar que han estado al servicio de una política exterior capaz de cambiar el destino de algunos países latinoamericanos frente al imperialismo estadounidense.

El desarrollo como expresión del poder y el regionalismo estratégico y la cooperación sur-sur como arma de política exterior han permitido resaltar al mismo tiempo las dinámicas neo-extractivistas y de solidaridad de los países que conforman este nuevo bloque histórico. En ese sentido, el papel del Estado ha sido fundamental para direccionar estas políticas y lograr los objetivos planteados. Desde Venezuela, pasando por Bolivia y Ecuador, sin olvidar a Cuba, hemos asistido a una nueva manera de resaltar la solidaridad y la política exterior antiimperialista. Asimismo, con objetivos un poco distintos, Argentina y Brasil han dado un nuevo sello desarrollista a la css, mientras que México, Colombia y Chile siguen representando los intereses de una cooperación sur-sur y de un desarrollo neoliberal basados en el fomento de los Tratados de Libre Comercio.

Lo que se observa es una reconfiguración geopolítica a nivel mundial, que recae al mismo tiempo en las dinámicas políticas, económicas y sociales locales. Los bloques regionales estratégicos no son otra cosa que expresión de esta reconfiguración de la economía mundial y de un nuevo multiporalismo. A tal propósito, no se puede dejar de tener en cuenta los distintos acercamientos que los países de nuestro continente están teniendo con China, Rusia, la Unión Europea y los Estados Unidos.

Esto nos da la pauta para señalar que América Latina es, hoy más que nunca, un territorio en disputa, y que tanto el desarrollo como la css no son otra cosa que la expresión de este mercado multiporalismo que intenta poner en tela de juicio al sistema occidental dominante y hegemónico.

En este escenario, consideramos que la dinámicas de la css y del desarrollo ligadas a los gobiernos progresistas no pueden

ser consideradas como totalmente distintas al sistema tradicional de cooperación internacional para el desarrollo, sino que son una variante alternativa del mismo al servicio de un nuevo bloque de poder que pretende poner en jaque a las políticas neoliberales y a su modelo de acumulación. No cabe duda de que es un proceso lleno de contradicciones y que, a través de su mismo camino, se irán conformando nuevas alternativas de desarrollo y de CSS en América Latina, que es hoy laboratorio político, económico y social para el cambio.

Finalmente, podríamos decir que la región se encuentra en efervescencia en cuanto a su política internacional, donde distintos modelos están en disputa y donde los recursos naturales, por un lado, y la cercanía o la lejanía a la política de los EUA, por otro, evidencian que estamos frente a una reconfiguración del regionalismo estratégico de la primera década del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Aponte, M.. 2013. El nuevo regionalismo estratégico en el ALBA-TCP: Alternativas a las crisis alimentaria y energética, en Carlos Eduardo Martins y Consuelo Silva (coords.). *Nuevos escenarios para la integración de América Latina*. Argentina: Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales, Colección Grupos de Trabajo/ Editorial ARCIS (Universidad de Arte y Ciencias Sociales).
- Arellano, F. 2008. *La Política Bolivariana frente a la Integración Regional*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Serie Política Internacional, Caracas.
- Benzi, D. y X. Zapata. 2013. “Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación sur-sur: el caso de la Venezuela bolivariana y Petrocaribe”, *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca, pp.70-83.
- Bizzorero, L. 2011. “América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionaliza-

- ción fragmentada”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 54, núm. 1.
- Briceño, J. 2006. “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, núm. 15, diciembre.
- CEPAL. 2012. *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago. Chile: ONU.
- CIA (s.d.). “Country comparison. Distribution of family income”. Consulté le marzo 20, 2014, sur The World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>
- Fondo Monetario Internacional. 2014. *Informe sobre perspectivas regionales*, capítulo II. Recuperado el 8 de abril de 2014 de: <http://ep00.epimg.net/descargables/2014/04/08/3b77faa8b0d63939701cafc0f08cf816.pdf>
- Furtado, F. 1975. *El desarrollo económico: un mito*. México: Siglo XXI Editores.
- Galbraith, J. 1992. *La sociedad opulenta*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Gudynas, E. 2013. “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa”, en Lang y Mokrani (comps.), *Más allá del desarrollo*. Quito, Ecuador: Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo/Fundación Rosa Luxemburgo/Ediciones AbyYala.
- González Reyes, E.I. y G. Lo Brutto. 2014. *Propuesta de posicionamiento latinoamericano en el Sistema de Cooperación para el Desarrollo*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM.
- Guerra, A. 2013. “La disputa por nuestra América. Unasur en la mirilla yanqui”, en *Rebelión*, consultado el 23/05/2013
- Hettne, B., y F. Söderbaum. 2005. “CivilianPowerorSoftImperialism? EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”, en *European Foreign Affairs Review*, 10 (4)
- Hirsch, F. 1976. *Los límites sociales al crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Keohane, R. 2001. “Between Vision and Reality: Variables in Latin American ForeignPolicy”, en J. Tulchin y R. Espach (eds.). *Latin America in the New International System*.

- Lewis, W. 1976. *Teoría del desarrollo económico*. 5ª edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lo Brutto, G. 2014. *Cooperación Internacional para el Desarrollo y Democracia en México*. ICSYH/CEDES-Facultad de Economía/BUAP.
2013. “La política exterior mexicana y el nuevo plan de desarrollo (2013-2018) en la segunda década del siglo XXI”, Documento de trabajo, CEDES-BUAP.
- Myrdal, G. 1968. Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Regions, *The Swedish Journal of Economics*, 70 (4).
- Mishan, E. 1983. *Los costes del desarrollo económico*. Barcelona: Orbis.
- Morganthau, H. 1962. “A political theory of foreign aid”, en *The American Political Science Review*, pp. 301-309.
- Prado, J.P. 2008. “La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales”, en I. D. Mora (ed.), *Reflexiones sobre ética y cooperación internacional para el desarrollo*, pp. 23-49.
- Reality of Aid Management Committee. 2010. “Cooperación al Desarrollo Sur-Sur: ¿Un reto para el sistema de la Ayuda?”, en Dans R. Fernández (ed.), *Cooperación sur-sur: un desafío al sistema de la ayuda*, Medellín: Reality of Aid Management Committee, pp. 3-28.
- Riggirozzi, P. 2012. *Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo pos hegemónico en América Latina*. Fundación Carolina/Siglo XXI de España Editores.
- Romano, S. 2012. “La inversión extranjera, las translatinas y la acumulación en el Mercosur”, en *La revista del ccc* [en línea], enero-agosto, 14/15. Recuperado de <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/324/>
- Rostow, W. 1961. *Las etapas del crecimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Serbin, A. 2006. “Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, en *Nueva Sociedad*, 205, p. 82.
- Serbin, A. 2010. “La integración regional: ¿fragmentación y competencias de modelos?”, en Fabián Bosoer y Fabián Calle (comps.). *Una agenda para la región*. Buenos Aires: Taeda, pp.133.
- Serrano, L., y Astroza, S. 2012. “La integración latinoamericana y europea en perspectiva histórica. De diferencias y similitudes en los

- procesos”, pp.10. Recuperado el 8 de abril de 2014 de [http://www.ecsachile.cl/docs/Oyarzun_Astroza\(2012\)_La_integracion%20latinoamericana_y_europea_en_perspectiva_historica.pdf](http://www.ecsachile.cl/docs/Oyarzun_Astroza(2012)_La_integracion%20latinoamericana_y_europea_en_perspectiva_historica.pdf)
- Suraski, J. 2011. *Una visión de la Cooperación Sur-Sur*. Recuperado el 11, 5, 2013, sur <https://www.youtube.com/watch?v=C0o5n9aThm4>
- Tortosa, J. M. 2010. “Pasado, propuesta y futuros para el desarrollo”, en *Revista Atlántida*, 155-169.
- Unceta, K. 2003. “El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo”. *Revista de economía crítica*, 1, pp. 189-200.
- . 2009. “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”, en *Carta Latinoamericana*, 7, abril, Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES).
- Xalma, C. y J. M. Vera. 2008. “Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur”, en *Circunstancia* 17, septiembre, pp. 1-7.
- Van Langenhove, L. 2011. *BuildingRegions*, Ashgate.

NOTAS

- ¹ Dentro de los efectos primarios ésta crisis global en Latinoamérica está la reducción de casi medio punto en su crecimiento de acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014)
- ² Brasil, Rusia, China, India y Sudáfrica, países de gigantes dimensiones territoriales y demográficas, grandes reservas de recursos naturales y economías con altas tasas de crecimiento. Los llamados BRICS pueden representar una unión política y económica de gran peso en las relaciones de poder mundial.
- ³ México se integró a las negociaciones comerciales en octubre de 2012.
- ⁴ La primera reunión de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo tiene lugar en la Ciudad de México el 14 y 16 de abril de 2014 (SRE, 2013).

- ⁵ “El softpower, en español poder blando, es un término usado en las relaciones internacionales para describir la capacidad de un actor político, como por ejemplo un Estado, para incidir en las acciones o intereses de otros actores valiéndose de medios culturales e ideológicos” (Joseph Nye, 1990).
- ⁶ De acuerdo a la clasificación por coeficiente de Gini del WorldFactbook de la CIA, nueve de las 20 naciones más desiguales del mundo se encuentran en nuestra región.