

EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN SUR/SUR EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE COMO ALTERNATIVA AL SISTEMA TRADICIONAL  
DE AYUDA EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

*The Role of the South/ South Cooperation in Latin America  
and the Caribbean as an Alternative to the Traditional System  
of ODA in the First Decade of the XXI Century*

Giuseppe LO BRUTTO<sup>1</sup>  
Cruz Humberto GONZÁLEZ GUTIÉRREZ<sup>2</sup>

Fecha de recepción: junio del 2014

Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2014

RESUMEN: Aunque la cooperación entre países en desarrollo nació en contraposición al eje Norte/Sur desde su origen hasta la fecha sigue siendo concebida sí como potencial alternativa, pero para complementar la cooperación Norte/Sur. Hoy la CSS puede ser considerada una válida y atractiva alternativa a la tradicional, permitiendo al mismo tiempo el posicionamiento de los países emergentes y generando una distribución del poder multipolar que incide en la reestructuración de la arquitectura internacional. Sin embargo, esta CSS en América Latina y el Caribe está totalmente subordinada a los patrones de desarrollo dominantes y aunque teniendo el mérito de ejercer una cierta presión sobre el sistema de ayuda tradicional, apunta a una multipolaridad y a un regionalismo que para AL significa una mayor autonomía respecto a los EE.UU.

PALABRAS CLAVE: desarrollo, cooperación Sur/Sur, sistema tradicional de ayuda, multipolaridad, alternativas al desarrollo.

ABSTRACT: Even when cooperation between developing countries was born in opposition to the North/South hub, from its origins to the present day it is still being conceived not only as a potential alternative, but also as a complement to

---

<sup>1</sup> Giuseppe LO BRUTTO – Doctor en Economía Política del Desarrollo, Profesor-investigador del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego” (ICSyH) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (SNI).

<sup>2</sup> Cruz Humberto GONZÁLEZ GUTIÉRREZ – Licenciado, Maestrante en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional del Centro de Estudios de Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

the Traditional System of ODA. Today SSC can be considered a valid and attractive alternative to traditional options, while allowing the positioning of emerging countries and generating a multipolar distribution of power which influences the restructuring of the international design. However, the SSC in LA&C is completely subordinated to the dominant standards of development and despite having the merit of exerting certain pressure on the Traditional System of ODA, it points more towards multipolarity and regionalism, which implies greater autonomy for LA in relation to the U.S.

KEYWORDS: development, South/South cooperation, traditional system of ODA, multipolarity, development alternatives.

## INTRODUCCIÓN

En el marco de las nuevas configuraciones de la integración regional por las que transitan los países de América Latina y el Caribe en la última década, el presente artículo pretende explorar las principales tendencias en las que se desenvuelve la Cooperación Sur-Sur (CSS) dentro de este contexto, así como discernir el tipo de alternativa que ofrece en relación al Sistema Tradicional de Ayuda con base a las diversas experiencias implementadas en la región.

Para ello partimos de un diagnóstico inicial desde una perspectiva histórica que permita observar el papel del Desarrollo en la configuración y evolución del sistema internacional de ayuda, mismo que llevaría al surgimiento de este tipo de cooperación entre países subdesarrollados o del Sur, esclareciendo las características y complejidades que hasta hoy en día presenta.

Acto seguido se analizan los casos concretos de algunas experiencias de CSS latinoamericanas (MERCOSUR, UNASUR, ALBA-TCP y AP), que ejemplifican como este tipo de cooperación ha permitido el posicionamiento de algunos de los países emergentes, generando una distribución del poder multipolar que incide directamente en la reestructuración geopolítica no solo a nivel regional sino internacional, significándoles una mayor autonomía con respecto a la hegemonía norteamericana.

Finalmente, presentamos una serie de reflexiones que pretenden delinear el panorama actual de la CSS en América Latina y el Caribe a la luz de los cambios originados por la consolidación de un regionalismo multipolar latinoamericano, desde una perspectiva menos condescendiente de los alcances y potencialidades que este tipo de cooperación presenta debido a la compleja relación que guarda con el paradigma de desarrollo vigente.

Metodológicamente, aplicamos un análisis comparativo de elementos geopolíticos e históricos, así como la recolección e interpretación de datos relativos a los casos examinados.

#### DESARROLLO Y COOPERACIÓN SUR-SUR

A mediados del siglo XIX y principios del siglo XX, a través del Positivismo<sup>3</sup> se sientan las bases de la corriente neoclásica, que encuentra un importante respaldo teórico en la obra de Joseph A. Schumpeter denominada la “Teoría del Desarrollo Económico (1912)”, donde se plantea de manera teórica que la vía capitalista es la mejor forma de superar el estancamiento y alcanzar el progreso económico de la sociedad, argumentando que la economía no tiene dinamismo propio y que su desenvolvimiento debe ser resultante de los cambios que le rodean. Desde esta perspectiva, el desarrollo se concibe como una categoría correspondiente a la modernidad capitalista, entendiéndole en Occidente como un Modelo de Desarrollo Colonial<sup>4</sup>, en donde las potencias económicas cumplen un papel paternalista y mesiánico. Esta corriente de pensamiento comienza a perder su vigor al ser incapaz de poder explicar la crisis general del capitalismo en el periodo de 1929 a 1933.

---

<sup>3</sup> Corriente de pensamiento correspondiente a la sociedad industrial y tecnológica donde las ciencias naturales, la observación directa de los fenómenos, el saber sentido en la física, las matemáticas y la biología explican con veracidad las causas y fenómenos.

<sup>4</sup> Modelo sensible de ser imitado por aquellas naciones menos afortunadas o atrasadas en una dinámica de occidentalización, bajo un proceso lineal de mejora continua con relación a la etapa anterior.

Posteriormente al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el régimen colonial de los imperios europeos es sustituido por un nuevo orden mundial, caracterizado por la bipolaridad existente entre los Estados Unidos y la URSS, dando inicio al periodo de la denominada Guerra Fría donde se da una división ideológica entre capitalismo y comunismo, que comienza a definir un escenario geoestratégico el cual sentará las bases del sistema de ayuda contemporáneo y sus dinámicas –incluso hoy en día vigentes–, activando el binomio donante-receptor sobre un discurso asistencialista, pero alineado a los intereses de aquellos que sustentan el poder, convirtiendo a la ayuda para el desarrollo en un instrumento de política exterior, caracterizado por una absoluta primacía de la ayuda bilateral sobre la multilateral y el predominio norteamericano que será refrendado con la creación de organismos internacionales tales como el FMI, Banco Mundial y la Organización Mundial de Naciones Unidas<sup>5</sup>, así como la puesta en marcha del Plan Marshall<sup>6</sup> que se convierte en un instrumento de contención para frenar el expansionismo soviético<sup>7</sup>, que implicó el envío de alrededor 87,5 mil millones de dólares a precios de 1997 en recursos financieros para la reconstrucción europea<sup>8</sup>.

Con la toma de posesión del Presidente Norteamericano Harry Truman el 20 de enero de 1949, se inicia una nueva etapa para el mundo, la denominada “Era del Desarrollo” ya que es durante el acto inaugural de su toma de protesta donde proclama el célebre “Discurso de los Cuatro Puntos”, donde en su número cuarto plantea:

---

<sup>5</sup> El Fondo Monetario Mundial y el Banco Mundial son el resultado de la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods en New Hampshire, Estados Unidos en julio de 1944 que crea el Sistema Monetario Internacional y sus mecanismos influenciados en el pensamiento Keynesiano para evitar situaciones similares a la del Crack Financiero de 1929 y la Gran Depresión. La ONU es creada a partir de la Carta de San Francisco, adoptada el 26 de Junio de 1945, con la finalidad básica de mantener la paz y la seguridad internacional.

<sup>6</sup> El Plan Marshall es implementado por Estados Unidos para la reconstrucción europea, es propuesto por el General George C. Marshall en la Universidad de Harvard el 5 de Junio de 1947 y que es una de las primeras manifestaciones de ayuda de un país rico a países víctimas de catástrofes.

<sup>7</sup> J. Sotillo, *El sistema de cooperación para el desarrollo – actores, formas y procesos*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación – Universidad Complutense, Editorial Catarata, Madrid 2011.

<sup>8</sup> D. Sogge, *Dar y tomar: ¿Qué ocurre con la ayuda internacional?*, Icaria & Antrazyt, Relaciones Norte-Sur, Barcelona 2002, p. 21.

Debemos embarcarnos en un nuevo programa que haga disponibles nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial para la mejora y crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones que se acercan a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de la enfermedad. Su vida económica es primitiva y estancada. Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas. Por primera vez en la historia, la humanidad tiene los conocimientos y habilidades para aliviar el sufrimiento de esas personas.

Añade además que:

Nuestro propósito tendría que ser el de ayudar a los pueblos libres del mundo para que, a través de sus propios esfuerzos, produzcan más alimentos, más vestido, más materiales para sus casas y más potencia mecánica para aligerar sus cargas. Tiene que ser un esfuerzo mundial para lograr la paz, la plenitud y la libertad. Con la cooperación de empresas, capital privado, agricultura y la mano de obra de este país, este programa puede aumentar en gran manera la actividad industrial en otras naciones y puede incrementar substancialmente su nivel de vida (...). El viejo imperialismo –explotación para beneficio extranjero- no tiene espacio en nuestros planes. Lo que estamos vislumbrando es un programa de desarrollo basado en el juego limpio democrático<sup>9</sup>.

Con estas palabras se acuñaría el término “subdesarrollo” –aceptado políticamente desde este momento–, transformando el significado y la percepción que se tenía del desarrollo y dando inicio a la hegemonía norteamericana; esta nueva apreciación de uno mismo y del otro logra que aproximadamente 2 000 millones de personas se volvieran subdesarrolladas de un instante a otro, situándolos en una especie de condición indigna<sup>10</sup>; asimismo nace un enfoque evolucionista-desarrollista<sup>11</sup> en el cual los países ahora denominados subdesarrollados a través de un proceso histórico serían capaces de alcanzar las condiciones de los países desarrollados a través del crecimiento económico, en donde la ayuda se dirigiría a aquellos que compartieran la visión del modo de vida occidental.

Paralelo a ello, el Keynesianismo<sup>12</sup> logra consolidarse al dar explicaciones sobre el origen de la pasada gran crisis económica y propone una es-

---

<sup>9</sup> H. S. Truman, “Discurso de Investidura de 20 de Enero de 1949” en: *Documents on American Foreign Relations*, Princeton University Press, Connecticut 1967.

<sup>10</sup> G. Esteva, “Desarrollo”, en: W. Sachs (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Lima 1996.

<sup>11</sup> Llegando incluso a obtener la categoría de dogma.

<sup>12</sup> Tiene sus bases teóricas en la obra del economista John Maynard Keynes denominada “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero” (1936).

pecie de guía para la intervención gubernamental que impulse el crecimiento económico identificado como desarrollo; su teoría partía del reconocimiento de que el mercado por sí mismo no permitía llevar a cabo proyectos estratégicos de desarrollo a largo plazo, por lo que postulaba la intervención del gobierno para que mediante su gasto se dinamizara la economía, evitando que los incrementos del producto se concentraran y logrando una mejor distribución entre los factores de la producción para garantizar su dinamismo, destinando así los recursos suficientes para incrementar el consumo privado y la inversión. En este periodo son vitales las actividades industriales ya que permitían lograr con mayor rapidez y cuantía el aumento de la productividad, fortaleciendo el trinomio “crecimiento-desarrollo-industrialización” que llevará a alcanzar altos índices de crecimiento económico en los países desarrollados<sup>13</sup>. Apoyándose en estos preceptos los gobiernos latinoamericanos iniciaron la aplicación de políticas deliberadas de expansión industrial por medio del Modelo de Sustitución de Importaciones (ISI).

Es durante la década de los años cincuenta dentro un contexto de lucha común de las colonias por la búsqueda de su independencia y desarrollo que surge en contraposición al predominante Eje Norte-Sur la cooperación entre países en desarrollo o Cooperación Sur-Sur. Esta tiene su primer antecedente en el año de 1954, en Tailandia donde se registra la primera acción de este tipo, posteriormente le seguirían Corea, India y Singapur quienes comenzarían a ofrecer ayuda a países en desarrollo, sin que esto afectara su capacidad de ser receptores de AOD<sup>14</sup>; posteriormente, es en el año de 1955, con la Conferencia de Bandung que se establece el antecedente más relevante de este tipo de cooperación, marcando el ingreso de los países del Tercer Mundo<sup>15</sup> a la escena internacional al convocar a 29 países de África y Asia

---

<sup>13</sup> J. Órnelas, “De nuevo sobre el desarrollo: Nota con fines didácticos”, en: L. Aceves, H. Sotomayor (comp.), *Volver al desarrollo o salir de él, límites y potencialidades del cambio de América Latina*, Ediciones EyC, México D.F. 2013.

<sup>14</sup> C. Xalma, J. Vera, *Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Circunstancia, No. 17, 2008, p. 3.

<sup>15</sup> El término Tercer Mundo precedió al concepto de Sur y fue acuñado por el economista francés Alfred Sauvy en 1952, haciendo un paralelismo con el término francés tercer estado, para designar a los países que no pertenecían a ninguno de los dos bloques de poder encabezados por Estados Unidos y la Unión Soviética, enfrentados en la Guerra Fría (G. Lechini,

para generar acciones de Cooperación Económica y Cultural entre sus regiones, sobre las bases del interés mutuo y la soberanía nacional<sup>16</sup>, estableciendo el antecedente para el posterior surgimiento del Movimiento de los No Alineados (MNA)<sup>17</sup> en 1961 y el Grupo de los 77 (G77)<sup>18</sup> en 1964, donde ya se comienza a dar impulso a la Cooperación Técnica y la Cooperación Económica entre países en desarrollo, permitiendo la creación de alianzas entre países del Sur, tales como la Primera Conferencia Tricontinental en 1966 en la Habana (Cuba), donde se crea la Organización de Solidaridad con los Pueblos de América Latina, Asia y África (OSPAAAL), con la finalidad de promover la solidaridad en los reclamos y las luchas de los pueblos del Tercer Mundo<sup>19</sup>.

Para la década de los sesenta la consolidación del desarrollo como sinónimo de modernidad se ve respaldado por los planteamientos de la corriente neoclásica reflejados en la obra de W.W. Rostow *Las etapas del crecimiento económico – un manifiesto no comunista* también conocida como la “Teoría del Despegue”; en donde se plantea con la finalidad de atraer a aquellos países latinoamericanos subdesarrollados que pudieran verse seducidos por el comunismo, que el subdesarrollo es la etapa histórica inicial de todos los países del mundo y que por ende existe un proceso de transición posible

---

*La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en AL ¿Mito o realidad?*, GERI-UAM, México D.F. 2009, p. 65).

<sup>16</sup> También denominado como el “Despertar de los pueblos afroasiáticos”.

<sup>17</sup> Representa el intento de plantear una alternativa al sistema bipolar dominante de la época, que basa sus principios fundacionales en los principios y objetivos de la Carta de San Francisco: Respeto a los derechos humanos fundamentales, soberanía e integridad territorial, libre determinación de los pueblos, no injerencia en asuntos internos, proscripción a la amenaza del uso de la fuerza, cooperación internacional, coexistencia pacífica e igualdad de razas y países.

<sup>18</sup> Al final de la primera sesión de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo en Ginebra en 1964, un grupo conformado por 77 países en desarrollo firman la Declaración Conjunta de los Setenta y Siete Países (G77), la coalición más grande en el Sistema de Naciones Unidas de países en desarrollo y que en la actualidad alcanza ya el número de 131 países miembros. Este bloque busca crear las condiciones para asegurar a los países del Sur los medios para articular y promover sus intereses económicos colectivos y aumentar su capacidad de negociación de una manera conjunta sobre los principales asuntos económicos al interior del sistema de Naciones Unidas y promover la Cooperación al Desarrollo Sur-Sur.

<sup>19</sup> *The Reality of AID, Cooperación Sur-Sur un desafío al sistema de la ayuda*, Medellín 2010.

y real hacia el desarrollo a través de una de una serie de etapas sucesivas<sup>20</sup> por las que los países desarrollados ya habían transitado; logra sintetizar los postulados principales de los países del Centro sobre el desarrollo y lo tipifica como una etapa de tránsito caracterizada por su insuficiencia de ahorro, inversión, tecnología y organización para la producción que se puede resolver mediante la transferencia de recursos por parte de los países desarrollados, pero donde el proceso en sí mismo genera una relación de dependencia; esta visión reduccionista se aparta de la consideración de las dimensiones sociales y comienza el auge de las agencias, programas de ayuda y cooperación por parte de los países occidentales como medio de consolidación de su influencia en los países subdesarrollados, en una especie de continuidad del Colonialismo. En América Latina lo anterior podemos observarlo con la “Alianza para el Progreso” implementada por el gobierno de Kennedy en 1961, la cual se abandera como una estrategia de desarrollo para nuestra región, pero con una clara lógica de contención al comunismo, donde la ayuda militar sobrepasa la asistencia económica social. Paralelo a ello, surge el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

Con la llegada de los años setenta los países del Sur alcanzarían un importante protagonismo, mostrando que es posible desarrollar acciones conjuntas que mejoren sus condiciones frente al nuevo orden internacional existente, potencial que se vería reflejado en el *Shock Petrolero* de 1973 y sus efectos sobre las economías desarrolladas, donde se llegaría a pensar que las élites gobernantes de los países del Sur podrían concentrar las fuerzas suficientes como para revertir a su favor las reglas de funcionamiento del sistema internacional; sin embargo, la contrarrevolución monetarista surgida a raíz de la crisis mundial capitalista pronto se encargaría de disipar semejantes ilusiones a la vez que lograría desarticularlas incluso en relación al plano político precedente de solidaridad Sur-Sur<sup>21</sup>. Para el año de 1974, la

---

<sup>20</sup> Estas etapas eran: Sociedad Tradicional, Precondiciones para el Despegue, Impulso Inicial o Despegue del Crecimiento Económico, la Marcha hacia la Madurez y finalmente, la Era del Alto Consumo en Masa.

<sup>21</sup> D. Benzi, “¿En la hora de las definiciones? Una aproximación al ALBA al atardecer del

Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la Declaración del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados; por último, en Septiembre de 1978, en la Ciudad de Buenos Aires, se realiza la Primera Reunión de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)<sup>22</sup>, donde se logra consolidar el término de Cooperación Sur-Sur, que es validado con la creación de la Unidad Especial de CSS, por parte del PNUD, como una medida para lograr su eficaz estudio. Sin embargo, pese a todas las expectativas que se tenían sobre este modelo de cooperación, este fracasa, debido a que su argumentación central basaba en la premisa de que los países en vías de desarrollo poseían importantes coincidencias que les permitirían aplicar soluciones de manera uniforme, era un planteamiento que indudablemente se encontraba lejano a la realidad<sup>23</sup>.

Este periodo se ve marcado por una distribución de la ayuda multilateral, acompañado, además, de la incapacidad de sustentar los supuestos del desarrollo y crecimiento en el Tercer Mundo, donde claramente se comienzan a percibir los limitados resultados que la cooperación internacional había brindado hasta el momento, llevando a la denominada crisis de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Es que si bien, después de tres décadas de crecimiento económico sostenido experimentadas durante el Keynesianismo, las condiciones generales de la población no solo no mejoraron, sino que además empeoraron experimentando mayores niveles de desigualdad<sup>24</sup>; un elemento importante que contribuyó a ello, fue el hecho de que hasta este momento las corrientes de pensamiento dominantes suponían que la incapacidad de lograr el desarrollo capitalista sería resuelto con la simple aceleración económica, más nunca consideraron que las naciones subdesarrolladas se encontraban inmersas en condiciones de dependencia. Este contexto da pie al surgimiento a la Teoría de la Dependencia apoyada

---

neoliberalismo”, en: *Ibero Fórum*, No. 10, 2010, p. 76.

<sup>22</sup> Comúnmente conocido como “Plan de Acción de Buenos Aires”.

<sup>23</sup> G. Lechini, *La Cooperación Sur-Sur...*, op. cit.

<sup>24</sup> En 1970 el Presidente del Banco Mundial – Robert S. McNamara reconoció que a pesar de las altas de crecimiento no se había logrado un progreso satisfactorio, por lo que insistió en que existía una necesidad de implementar algo más que medidas burdas de crecimiento económico, este planteamiento en realidad no logro llegar lejos (G. Esteva, “Desarrollo”, op. cit.)

en la obra de 1957 de Paul A. Baran y posteriormente en las obras de Dos Santos, Sunkel y Amin en Latinoamérica; en donde sus teóricos plantean que el subdesarrollo no es una etapa que pueda superarse solo con determinadas acciones de política económica, ya que es una situación concreta que no puede seguir el mismo camino de las naciones desarrolladas, al sujetarse a experiencias históricas particulares únicas e irrepetibles; con ello rechazan tanto la idea de un desarrollo por etapas como su linealidad, así como también el argumento de que se podría deber a la falta de desarrollo capitalista o a la supervivencia de modos de acumulación primitivos de capital, sino que más bien es inherente a una forma de acumulación dependiente y donde el capitalismo lejos de ser un sistema históricamente progresivo se había convertido en un obstáculo para el progreso del denominado Tercer Mundo<sup>25</sup>.

En los ochenta, a pesar de que la crisis de la deuda ofrecía una buena oportunidad para articular acciones de este tipo, estas no logran consolidarse de manera importante debido a las políticas implementadas por los países desarrollados y los actores privados; lo que si trae consigo es una nueva etapa entorno a la concepción del desarrollo que revaloraba el papel que el Estado debía desempeñar en la economía como resultado de los logros alcanzados en las décadas anteriores y que enaltecía al libre mercado, poniendo especial énfasis en el ajuste estructural para resolver el problema de la deuda en los países subdesarrollados o del Sur<sup>26</sup>, como medio para alcanzar el crecimiento, lo que necesariamente condicionó la ayuda a la aceptación y puesta en marcha de los programas del FMI que se presentaban como la mejor alternativa a pesar de los altos costos sociales y de pobreza que generaban<sup>27</sup>,

---

<sup>25</sup> P. Bustelo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Editorial Síntesis, Madrid 1999.

<sup>26</sup> La categoría “Sur” comienza a ser empleada como una categoría acuñada desde Occidente, aparece por primera vez en el Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo o Diálogo Norte-Sur (Informe Brandt) en 1980.

<sup>27</sup> En 1987 un informe de la UNICEF pondría en evidencia los altos costos de la implementación de las recomendaciones del FMI (G. Lo Brutto, “El debate sobre el concepto de cooperación internacional: un análisis de las propuestas alternativas”, en: L. Herrera, O. Moreno, C. A. Figueroa, G. Lo Brutto (coord.), *Los senderos tortuosos de América Latina: estado, violencia y rebelión*, ICSyH-BUAP, México D.F. 2014).

así la dimensión social del desarrollo se ve sobrepasada por la necesidad de ajuste y la condicionalidad de la ayuda<sup>28</sup>.

Con el fin de la Guerra Fría en la década de los noventa, la aceleración de la Globalización, la implementación de las políticas de corte Neoliberal respaldadas por el Consenso de Washington<sup>29</sup> y los problemas económicos se ven diluidas las acciones multilaterales, lo que permite la consolidación de un pensamiento único hegemónico neoliberal y la reconfiguración de la realidad geopolítica internacional; así para mediados de esta década la CSS inicia un periodo de expansión que mantiene su auge hasta la actualidad, apoyada en el crecimiento económico de algunos países del Sur que les permite fortalecer sus capacidades internas para no solo ser receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sino además convertirse en oferentes de ayuda, situación que encuentra respaldo ante la constante reducción de los flujos de recursos provenientes de los países donantes ante el notable agotamiento del sistema de ayuda, caracterizado por la pérdida de su principal incentivo que era la contención soviética y su ineficacia en la obtención de resultados<sup>30</sup>. Dentro de los países de la OCDE la ayuda llegó a representar el 0.2% del PIB, es decir, pasaba de un 0.36% a un 0.22%, la cuota más baja en la historia del CAD<sup>31</sup>. Posteriormente, en el año de 1995, el Comité de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Revisión de la CTPD<sup>32</sup> elabora los “Nuevos Lineamientos para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”, destacando el impulso a los denominados Países Pivotes<sup>33</sup>. En 1996, la Unidad Técnica de Cooperación Sur-Sur del Sistema Económico Latinoame-

---

<sup>28</sup> G. Lo Brutto, “El debate sobre el concepto...”, op. cit.

<sup>29</sup> Las políticas económicas del Consenso de Washington son: Disciplina presupuestaria (los presupuestos públicos no pueden tener déficit), Reordenamiento de las prioridades del gasto público de áreas como subsidios hacia sectores que favorezcan el crecimiento, Reforma Impositiva, Liberalización financiera, Tipo de cambio competitivo, Liberalización del comercio internacional, Eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas, Privatización, Desregulación de los mercados y Protección de la propiedad privada.

<sup>30</sup> Este agotamiento también es conocido como “Fatiga de la Ayuda”.

<sup>31</sup> V. Pattaccini, *Historia y tendencias de la cooperación internacional al desarrollo: la construcción de un régimen*, Plaza y Valdés Editores, México D.F. 2009, p. 30.

<sup>32</sup> Cooperación Técnica de los Países en Desarrollo.

<sup>33</sup> Aquellos países destacados en su trayectoria en la CSS y su capacidad de impulso a esta modalidad. Para el caso Latinoamericano encontramos a: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México y Perú.

ricano (SELA), convoca a una reunión regional de Directores de Cooperación Técnica que sirve para avanzar en un debate abierto desde Naciones Unidas para el del avance en la complementariedad entre la Cooperación Técnica y Económica entre Países en Desarrollo.

Es necesario tener presente que el concepto de CSS se refiere a un proyecto en construcción, compuesto por las diversas expresiones de los países del Sur y que surge en contraposición al Sistema Tradicional de Cooperación Norte-Sur<sup>34</sup>; su definición y delimitación conceptual sigue siendo uno de los aspectos más debatidos y controvertidos en los foros internacionales hasta hoy en día no logrando generar un consenso en relación a las definiciones existentes<sup>35</sup>. Entre los principios que le caracterizan encontramos: la no interferencia en asuntos internos; la búsqueda de consensos en la elaboración de proyectos<sup>36</sup>; la mayor sensibilidad a contextos específicos; la igualdad entre países socios; el respeto a su independencia y soberanía nacional; la promoción de la autosuficiencia; la diversificación de ideas, abordajes y métodos de cooperación; la ausencia de condicionalidades<sup>37</sup> explícitas que es considerada como su diferencia primordial con la cooperación tradicional; la preferencia por el empleo de recursos locales que generen elementos más amplios de apropiación; mayor flexibilidad, sencillez y rapidez de ejecución; un carácter desvinculado; la adaptación a las prioridades nacionales; la preservación de la diversidad y la identidad cultural; y sus menores costos en relación a sus impactos<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Horizontalidad, Consenso y Equidad son los términos con los que generalmente se le caracteriza.

<sup>35</sup> En este sentido una de las definiciones mayormente aceptada es la propuesta por la Unidad de CSS del PNUD que la define como “un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y *know how* tecnológico”.

<sup>36</sup> Estas negociaciones se realizan primordialmente de gobierno a gobierno, que ofrecen espacios reducidos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's).

<sup>37</sup> Pese a esto, en algunas experiencias del Sur, nos encontramos con casos en donde la ayuda se encuentra atada a la compra de bienes y al contrato de consultores del país donante –a excepción de los países árabes–, que llegan a contrastar con las experiencias de la mayoría de los países miembros de la OCDE/CAD; esto genera altos costos en los sistemas de programación de los países y la implementación de los proyectos que se llegan a incrementar entre 15% y 30% (The Reality of AID, *Cooperación Sur-Sur...*, op. cit., 2010, p. 21).

<sup>38</sup> B. Ayllón, *Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación en la cooperación internacional*, Fundación Carolina, Madrid 2009.

Este tipo de cooperación posee dos principales vertientes: la primera se ubica conceptualmente como una variante de la cooperación tradicional Norte-Sur limitando su análisis a los programas de ayuda y asistencia técnica entre países considerados en desarrollo, así como sus repercusiones sobre la AOD, fomentando implícita y explícitamente la colaboración y triangulación entre donantes emergentes y oficiales en una dinámica de complementación denominada como Cooperación Triangular; y la segunda, que se identifica como una alternativa basada en las relaciones Sur-Sur, con fines políticos que buscan reforzar las relaciones bilaterales y formar coaliciones en los foros multilaterales, buscando alcanzar un mayor poder de negociación en conjunto en defensa de sus intereses específicos, basándose en el supuesto de que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur fortalecer su capacidad de negociación ante los países del Norte, con una mayor autonomía decisional, para afrontar y resolver los problemas comunes; en este sentido sería una equivocación idealizarle ya que, al igual que la cooperación Norte-Sur, forma parte de las políticas exteriores de los países proveedores de recursos, por lo que se deben estudiar y comprender las motivaciones, intereses e incentivos que le estimulan entendiéndola no como un mecanismo sustitutivo de la cooperación tradicional, sino más bien como complementario, no tratando de determinar si es mejor o peor ya que se trata de un tipo de cooperación diferente.

A finales de la década de los noventa con la instauración de la crisis económica en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos que vería importantemente debilitado su liderazgo, se comienza a generar un cuestionamiento directo del modelo neoliberal con base a sus logros alcanzados como generador de bienestar; así en el año de 1999, con el avance de los denominados gobiernos de “izquierda o progresistas” en Latinoamérica, se plantea la necesidad de un retroceso en las dinámicas hasta ahora seguidas, propiciando el fortalecimiento de los Estados e instituciones públicas enfocándoles en el combate a la pobreza y limitando el papel del capital; estas tendencias dieron lugar a que en Bolivia, Ecuador y Venezuela se plantearan propuestas para la construcción del “Socialismo del Siglo XXI”; sin embargo, todavía estos planteamientos presentan aun grandes limitaciones al

no haber podido superar su condición de dependencia neoextractivista<sup>39</sup> para lograr la concreción de sus proyectos nacionales, continuando así subordinadas a las ideas clásicas desarrollistas y al crecimiento económico convencional que invisibiliza la existencia de límites ecológicos en una dinámica de crecimiento perpetuo. En este sentido la idea de un Pos-desarrollo es válida solo en la medida en que modifica las configuraciones tradicionales, pero hasta el momento no se ha logrado proponer la construcción efectiva de otro tipo de desarrollo, por lo que se debe ser cuidadoso de no confundir el camino entre un “Desarrollo Alternativo” y uno hacia una “Alternativa al Desarrollo”<sup>40</sup>.

En la última década con la Declaración del Milenio (2000) y la Conferencia de Monterrey sobre Financiación al Desarrollo (2002) donde los donadores tradicionales generaron compromisos para el aumento de los flujos de la AOD mundial, concentrándolos mayormente en los países con menores niveles de desarrollo relativo, lo que naturalmente generó la exclusión de varios países latinoamericanos para acceder a ellos, por ser catalogados como de renta media, lo que vendría a reforzar la necesidad de generar sus propias dinámicas de financiamiento al desarrollo. Para el año 2005 se lleva a cabo en Qatar la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur

---

<sup>39</sup> El Neoextractivismo o Consenso de los Commodities (M. Svampa, Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina”, en: *Nueva Sociedad*, No. 244, Fundación Friedrich Ebert Latinoamérica, 2013), es un modelo de desarrollo económico adoptado por algunos gobiernos de América del Sur a principios del siglo XXI con sus antecedentes en el extractivismo convencional. Este manifiesta un incremento notable del peso relativo de los recursos naturales y expansión de los monocultivos en la oferta exportable de los Estados, que puede ser explicado por las elevadas cotizaciones en los mercados, no permitiendo su mejor aprovechamiento, generación de avances tecnológicos y manteniendo la condición predominante de dependencia a los mercados de las economías desarrolladas.

<sup>40</sup> Análisis de Boaventura de Sousa, que plantea la necesidad de hacer una distinción consciente entre estos dos conceptos, donde el primero refiere a la generación de propuestas desde el desarrollo predominante, no alejándose de él; por otra parte, el hablar de alternativas al desarrollo implica transformar esta lógica, buscando salirse del contexto y desde una mirada externa, construir propuestas que tengan un alto potencial transformador, deconstruyendo las relaciones y dinámicas existentes del sistema. El Bienestar nunca más debe quedar atado al plano material e individual, sino que debe incorporar una dimensión colectiva, espiritual y ecológica, es decir, un Buen Vivir (E. Gudynas, “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa”, en: M. Lang, D. Mokrani (comp.), *Más allá del desarrollo*, Editorial ABVA YALA y Fundación Rosa Luxemburgo, Quito 2011).

donde se aprueba el Plan de Doha que aboga por un impulso definitivo de la CSS en todas las regiones del mundo y en todas sus modalidades, reafirmando en el año 2008 con la Agenda de Acción de Accra (AAA) del Tercer Foro de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda, que reconoce el importante papel de esta cooperación en el sistema de CID y que es un complemento valioso de la cooperación Norte-Sur.

Resultante de ello es comprensible que la CSS haya continuado expandiendo su campo de aplicación en áreas como: la integración económica, la conformación de bloques de negociación, las alianzas militares, los intercambios culturales, la asistencia humanitaria, la cooperación técnica, la provisión de financiamientos al desarrollo, los programas de fortalecimiento de la balanza de pagos para el mejoramiento de las condiciones de desarrollo social y económico de los países cooperantes, entre otros; rebasando así la idea de ayuda externa al ser un concepto mucho más amplio y profundo, pero donde aún se puede observar que la ayuda en su mayoría sigue enfocándose a regiones con las cuales se posee un interés geopolítico específico, siendo así utilizada como un instrumento para la diplomacia, la inversión y la promoción de las exportaciones de los países donantes incluso de los aquellos denominados emergentes.

En enero de 2010 ya con el notable debilitamiento de la hegemonía norteamericana, la Secretaria de Estado Hillary R. Clinton brinda un discurso muy al estilo de Truman en el cual plantea:

No podemos detener al terrorismo o derrotar a las ideologías del extremismo violento cuando centenares de millones de jóvenes ven un futuro sin empleos, sin esperanza y sin ninguna forma de alcanzar al mundo desarrollado. No podemos construir una economía global estable cuando centenares de millones de trabajadores y familias se encuentran en el lado malo de la globalización, al margen de los mercados y fuera del alcance de las tecnologías modernas, donde añade que: (El desarrollo) ahora es un imperativo estratégico, económico y moral central para satisfacer los intereses estadounidenses y resolver los problemas globales como la diplomacia o la defensa<sup>41</sup>.

Con ello se plantea el nuevo trinomio Diplomacia-Defensa-Desarrollo, dándole un vigoroso énfasis al papel de las Agencias de Coope-

---

<sup>41</sup> H. R. Clinton, "Development in the 21th Century", en: *Foreign Policy*, Center for Global Development, Washington D.C. 2010.

ración Internacional en acciones enfocadas al desarrollo y situando al Estado como activista protagónico que si bien reconoce el papel de las ONG lo sitúa de manera modesta.

Para América Latina la CSS se plantea como un mecanismo relevante para alcanzar no solo los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino además una agenda regional de desarrollo, enfocada en la lucha contra la pobreza, la desigualdad social y la debilidad institucional, apoyada en los mecanismos y programas en materia de ayuda de la Declaración de París (2005), la Agenda de Acción de Accra (2008), el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan (2011), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2011) y el Foro Social Mundial (2013) que brindan espacios de diálogo y acuerdo que constituyen una inspiración valiosa, al orientar la cooperación hacia el liderazgo de los países receptores y la horizontalidad entre los socios, fundamentándose sobre “principios de solidaridad” y reflejando el proceso de aprendizaje de los países donantes y receptores. Por ende, el futuro progreso y la consolidación de la CSS depende en buena medida del desarrollo de las capacidades nacionales de los países proveedores para ponerla en práctica, esta tiene una gran riqueza en cuanto a sus expresiones, modelos, esquemas y mecanismos que no se deben perder en la apuesta por la eficacia de la ayuda, ya que incluso en la cooperación tradicional existe la diversidad<sup>42</sup>.

Según Tortosa en la actualidad coexisten cuatro corrientes predominantes de la noción del desarrollo<sup>43</sup>:

Aquella que sigue considerando al desarrollo como crecimiento, traducido en el aumento del Producto Interno Bruto y donde este aumento a su vez tiene que ver con la producción de bienes y el comercio exterior, así como con la competitividad del país y la capacidad que tenga de situar sus productos en el mercado internacional. Donde la crítica suele enfocarse al hecho de que crecimiento no necesariamente se traduce en reducción de pobreza, ya que este generalmente se basa en la estructura distributiva capitalista.

---

<sup>42</sup> FRIDE, *Cooperación Sur-Sur: regionalizando la Agenda del Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Madrid 2009, pp. 2-5.

<sup>43</sup> J. Tortosa, “Los desafíos del desarrollo en el siglo XXI”, Universidad de Alicante, Madrid 2011.

La otra busca introducir el crecimiento económico a contextos más generales como el bienestar y la felicidad, basado en el progreso social que le sería complementario, y así lograría su consolidación en el “Índice de la Felicidad Bruta”<sup>44</sup>.

Por otra parte, tenemos a los Altermundistas como Walden Bello y Theotonio Dos Santos, quienes restan importancia al crecimiento y resaltan la importancia de la calidad de vida, la maximización de la equidad y la reducción del desequilibrio ambiental; lo anterior, con respeto a nuestra identidad cultural y el conocimiento de nuestros pueblos originarios.

Por último, encontramos las propuestas del Buen Vivir (Ecuador) o del Vivir Bien (Bolivia), ambas basadas en las ideas recuperadas de la cultura de los pueblos originarios, donde las alternativas a la idea dominante de desarrollo surgen del reconocimiento de la diversidad de las culturas, la importancia del respeto a la Naturaleza, la Solidaridad, el sentido de comunidad y toda una serie de valores ausentes de las versiones dominantes y economicistas; pero que no han logrado escapar de la trampa del extractivismo y la primarización productiva para lograrlo.

Finalmente, es importante dejar en claro que la mayor parte de las críticas que recibe actualmente la CSS en relación a su capacidad para ser un instrumento que coadyuve a la construcción de un modelo alternativo de desarrollo, generalmente se despliegan en torno a las discrepancias que se encuentran en sus diversas experiencias al contrastar la teoría con la praxis, ya que a pesar de que en el discurso sus principales motivaciones se plantean en relación a valores como la solidaridad, la equidad y la igualdad se reconoce que se continúan reproduciendo los esquemas tradicionales de cooperación Norte-Sur; sin embargo, reducirla de esta manera conlleva a una mirada parcial de sus potencialidades y alternativas que ofrece como complemento de ella. En este sentido consideramos ilustrativo y necesario el poder analizar algunas de las experiencias latinoamericanas más relevantes que pueden ilustrar esta argumentación.

---

<sup>44</sup> Con representantes como: Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean Paul Fitoussi.

## GOBIERNOS PROGRESISTAS, DESARROLLO Y CSS

Dentro de un contexto de crisis multidimensional de carácter sistémico, los nuevos mecanismos de integración<sup>45</sup> y cooperación sur-sur que han surgido en la primera década del siglo XXI, en América Latina y el Caribe, ven su desarrollo y avance en un ambiente de tensiones y contradicciones de diversa índole, donde se refleja la disputa del poder mundial entre actores tradicionales y emergentes que modifican constantemente el escenario internacional, ante una hegemonía norteamericana notablemente erosionada que permite la configuración de un mundo multipolar en relación a la emergencia de nuevas potencias; este escenario ha impulsado la conformación de bloques regionales por parte de gobiernos que comparten intereses económicos, políticos e ideológicos, que persiguen el poder enfrentarse con mayor efectividad y autonomía a los impactos del entorno global, así como promover una integración regional de carácter estratégico orientada al desarrollo.

No obstante, pese al dinamismo manifestado en los últimos años hacia estos procesos integracionistas en nuestra región, bajo el cobijo de los gobiernos progresistas y su virar hacia la izquierda, lo que podemos observar es una mayor heterogeneidad y segmentación de la región con una diversidad de actores que se relacionan en una gran variedad de alianzas de carácter más estratégico que solidario, con una firme tendencia a la reprimarización de sus economías a través del llamado Neoextractivismo o Consenso de los Commodities<sup>46</sup> donde el “fantasma del desarrollo”<sup>47</sup> pareciera mantenerse vigente, ya que el éxito de estas economías desde este enfoque radicaría en una mayor integración al mercado capitalista mundial, lo que aparentemente rompería con la idea de construir una nueva alternativa de desarrollo. Así, en la última década se ha instaurado en América Latina un nuevo regionalismo multipolar que ya comienza a determinar las dinámicas y la evolución de los

---

<sup>45</sup> Entendiéndole como un proceso en disputa entre quienes pretenden una vinculación estrechamente articulada a los intereses estadounidenses en la región y aquellos que buscan mayores grados de autonomía.

<sup>46</sup> M. Svampa, “Consenso de los Commodities...” op. cit.

<sup>47</sup> A. Quijano, “El fantasma del desarrollo en América Latina”, en: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 6, No. 2, 2000, p. 11.

países latinoamericanos entorno al sistema de CID, pero particularmente en relación a la CSS, donde resaltan las acciones de aquellos países dotados de mayores capacidades materiales e inmateriales en la búsqueda de dirigir o imprimir su sello en la orientación de los procesos y dinámicas, con base a sus objetivos de política exterior y el papel que pretenden desempeñar dentro de la nueva arquitectura internacional; lo anterior es posible observarlo en esquemas de integración tales como: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Alianza Pacífico (AP).

### **Brasil – el MERCOSUR y la UNASUR**

Brasil en la última década comenzó a redefinir sus prioridades de política exterior focalizándose en la construcción de un espacio suramericano caracterizado por: un papel político marcado, una desarrollada economía y las mayores fuerzas armadas de la región con el claro objetivo de lograr constituirse como uno de los polos de la nueva configuración geopolítica a nivel internacional. En este sentido, el acercamiento por el cual Brasil ha optado, se ha enfocado hacia países que en principio presentan características similares a las suyas, en particular aquellos Estados potencia que tienden a ocupar un lugar destacado en el nuevo orden mundial, incrementando su influencia a través de una “hegemonía consensual” orientada al crecimiento económico, la defensa del orden democrático y la búsqueda de respuestas coordinadas regionalmente a los desafíos globales con amplias posibilidades de injerencia en los sectores productivo, comercial, financiero y de infraestructura”<sup>48</sup>. Así con la llegada del Partido de los Trabajadores (PT) al poder, la expansión y reposicionamiento de la CSS brasileña se ha basado en una “diplomacia solidaria” que implica poner a disposición de otros países las capacidades, experiencias y conocimientos de sus instituciones, propiciando la cooperación técnica y bilateral más que la ayuda financiera, con el ofreci-

---

<sup>48</sup> D. Benzi, *et al.*, “La cooperación brasileña y venezolana en Bolivia y Ecuador en el marco del nuevo regionalismo sudamericano: un análisis comparativo”, *Revista Sul-Americana de Ciencia Política*, Vol. 1, No. 3, 2014, p. 6.

miento de becas y la exportación de técnicos, tecnologías y políticas públicas<sup>49</sup>, que generalmente van de la mano con la promoción de biocombustibles como energía limpia y el *know how* brasileño del sector, involucrando la venta de insumos y maquinarias producidas y comercializadas por sus empresas nacionales bajo una modalidad de ayuda atada, donde es visible el interés del gobierno brasileño por internacionalizar sus empresas al fomentar estas exportaciones y proyectos de cooperación con créditos ofrecidos por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES).

### MERCOSUR

El llamado Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>50</sup> es creado el 26 de Marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción; tiene la finalidad de conformar un bloque subregional comercial que permita abrir el mercado regional para que las empresas suscritas a él puedan enfrentar la competencia en mejores condiciones y protegerlas a su vez de la cada vez mayor presión de las grandes multinacionales.

Brasil, dentro del MERCOSUR, se propone utilizar su potencia productiva, diplomática y política para promover la integración productiva de América Latina y el Caribe, para ello pretende aumentar la articulación de las cadenas productivas y elevar el comercio intra-regional ampliando la escala y la productividad de la industria doméstica, lo que sin duda constituye un gran desafío pero aún más una oportunidad, ya que tan solo en el periodo comprendido entre los años 2001 a 2009 las exportaciones de Brasil hacia el MERCOSUR pasaron del 2.4% al 10.3% de sus exportaciones totales respectivamente, porcentaje solo superado por China<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> En materia de salud, alimentación, agricultura y educación.

<sup>50</sup> Está integrado por: Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela y Paraguay (reincorporado). Tiene como países asociados a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, y como países observadores a Nueva Zelanda y México.

<sup>51</sup> R. Zibechi, *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Ediciones Desde abajo, Bogotá 2012, p. 265.

## UNASUR

Tiene como antecedente inmediato a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que se crea en la Tercera Cumbre Presidencial Sudamericana en diciembre de 2004 en Cuzco (Perú), que llevaría posteriormente durante la Cuarta Cumbre de las Américas<sup>52</sup>, realizada en Mar de Plata (Argentina) en noviembre de 2005, al fracaso de las negociaciones y consecuente muerte política del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Siendo creada en un período de frontal oposición al proyecto estadounidense y de un claro enfoque político, la Comunidad Sudamericana de Naciones fue definiendo sus contenidos, estructura institucional y formas de operación en las sucesivas reuniones presidenciales efectuadas en Brasilia en septiembre y Montevideo en diciembre de 2005, en Cochabamba en octubre de 2006 y en Margarita en abril de 2007; para transformarse en mayo de 2008 en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>53</sup>, teniendo como objetivo primordial establecido en su Tratado Constitutivo:

[E]l construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente; con la finalidad de eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Esta congreso a los presidentes de todos los países de la región a excepción de Cuba.

<sup>53</sup> Actualmente integrada por doce Estados miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, República Cooperativa de Guyana, Paraguay, Uruguay, Perú, Venezuela y República de Surinam. Posee doce consejos sectoriales que claramente permiten ver sus capacidades y alcances: Consejo Energético Suramericano; Consejo de Defensa Suramericano; Consejo de Salud Suramericano; Consejo Suramericano de Desarrollo Social; Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento; Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas; Consejo Suramericano de Economía y Finanzas; Consejo Electoral de UNASUR; Consejo Suramericano de Educación; Consejo Suramericano de Cultura; Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación; Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

<sup>54</sup> Presidentes de América del Sur (2008), *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia.

La creación de la UNASUR constituye un elemento geopolítico de primer orden, cuando se tiene en cuenta que agrupa un importante conjunto de países de América del Sur, que en su corto tiempo de vida ha logrado desarrollar una progresiva institucionalidad e importantes resultados en relación a temas regionales tanto en la solución de conflictos como de defensa del orden democrático, con un claro enfoque del importante papel que desempeñan los recursos naturales como eje del progreso<sup>55</sup>.

La magnitud que posee Brasil no solo en un ámbito geográfico y demográfico, sino político, económico, financiero, tecnológico y militar, implica que la mayoría de las iniciativas que impulsa sean de corte funcional a su visión geopolítica e intereses. La emergencia de Brasil como potencia, podemos ver que se encuentra sustentada en la existencia de una planificada estrategia de proyección global y un sostenido crecimiento económico, que busca consolidarse con la creación de las instituciones que forman parte de UNASUR, pero particularmente en los Consejos Energético y Defensa Suramericano, además de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)<sup>56</sup>.

Las amenazas derivadas de un Brasil potencia<sup>57</sup>, sumadas a la notoria tentación de establecer un proyecto de corte imperialista, deben ser consideradas al momento de plantearse los escenarios futuros de integración de este tipo en la región, ya que el dejarles a un lado implicaría una visión parcial de la integración estratégica que este gigante viene realizando y que definirá considerablemente la distribución del poder futura en la arquitectura

---

<sup>55</sup> En la VI Cumbre de Jefes y Jefes de Gobierno de la UNASUR, celebrada el 30 de noviembre de 2012 en Lima (Perú), los mandatarios acordaron iniciar un estudio sobre la disponibilidad y potencialidades de los recursos naturales en la región suramericana para diseñar una estrategia integral que permita su óptimo aprovechamiento; posteriormente realizarían la Conferencia de la Unión de Naciones Suramericanas en mayo de 2013, en Caracas (Venezuela) sobre recursos naturales para un desarrollo integral de la región, con el propósito de generar insumos y avanzar en la construcción de una visión común para el establecimiento de una estrategia suramericana que permita su aprovechamiento integral en la región.

<sup>56</sup> Con una cartera conformada por 571 proyectos y una inversión total estimada de más de 152,000 millones de dólares, la IIRSA ha sido fuertemente cuestionada por constituir uno de los grandes articuladores del proceso de reorganización territorial suramericano que ha afectado de forma creciente la vida de las comunidades.

<sup>57</sup> R. Zibechi, *Brasil potencia...*, op. cit.

no solo regional sino internacional. En este sentido, “el mayor desafío del liderazgo brasileño será lograr que el proyecto suramericano garantice a los demás países espacios políticos propios y beneficios económicos tangibles, para promover un Brasil sudamericanizado antes que una Sudamérica brasileña”<sup>58</sup>.

### **Venezuela y Cuba – el ALBA-TCP**

Esta alianza surge principalmente como resultado de la unión política estratégica de Venezuela y Cuba, para la conformación de un bloque de resistencia que enfrentará la propuesta de enclaustramiento hemisférico del ALCA propuesta por Estados Unidos. Es así como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)<sup>59</sup>, es lanzada en 2004 como una iniciativa de integración para los países de América Latina y el Caribe, que promueven una organización basada en una visión de bienestar social, equidad y ayuda económica mutua, en contraposición al discurso neoliberal dominante que incentiva la liberalización comercial a la libre acción de las fuerzas del mercado.

Por tanto, el ALBA-TCP está constituida por países que se vinculan en relación a sus propuestas tomando distancia del capitalismo en distinto grado, condesando y sintetizando las nuevas realidades políticas que se han venido abriendo paso en América Latina y el Caribe, las cuales van desde Cuba con su estrategia Socialista, pasando por Venezuela y el Socialismo del siglo XXI, hasta llegar a Bolivia y Ecuador con planteamientos referidos al Vivir Bien, el Buen Vivir y la Revolución Ciudadana; haciendo uso de un lenguaje antiimperialista que busca opciones fuera de los marcos del neoliberalismo en las relaciones entre países miembros, e incluso fuera de la lógica capitalista del mercado y de la maximización de utilidades, con un Estado que se constituye como un agente político y económico fundamental, que

---

<sup>58</sup> C. Chaves García, “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por UNASUR”, en: *Revista Iconos*, No. 38, FLACSO, Quito 2010, p. 38.

<sup>59</sup> Integrada actualmente por nueve países miembros Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominicana, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Santa Lucía (que ingresó al ALBA el 30 de julio de 2013).

nacionaliza empresas estratégicas y promueve la creación de proyectos “Grannacionales” mediante alianzas entre los países que conforman dicho esquema, buscando la implementación de nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado, teniendo como propósito la construcción de una integración desde adentro y desde abajo, como expresión de la activa participación social y de la creación de poder popular en el marco de una democracia participativa<sup>60</sup>.

Sus logros más representativos abarcan los ámbitos sociales como salud y educación<sup>61</sup>; en el ámbito económico comercial sus avances se han enfocado principalmente en tres aspectos: el Tratado Comercial de los Pueblos como alternativa a los Tratados de Libre Comercio (TLCs), los proyectos y empresas Grannacionales y el espacio económico ALBA-TCP; que plasman el papel que el Estado desempeña como principal motor de la promoción del comercio complementario en los intercambios, las relaciones solidarias en condiciones de igualdad y el comercio con políticas arancelarias determinadas con base a los requerimientos específicos de los países miembros; todo ello bajo un esquema que promueva y respete los derechos humanos fundamentales. Así mismo, ha logrado conformar dos nuevas instituciones que obedecen a la necesidad de construir un espacio monetario financiero regional que proporcione mayores grados de soberanía y disminuya los impactos de las crisis del sistema financiero internacional, estos son: el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)<sup>62</sup> y el Banco del ALBA (BALBA). Por último, en el ámbito energético destaca la creación

---

<sup>60</sup> G. Lo Brutto, C. Vázquez, “El laberinto de la integración estratégica de América Latina en el siglo XXI”, en: B. L. Cordero Díaz, *et al.* (coord.), *Reflexiones sobre Estado, integración y migración en América Latina hoy*, ICSyH-BUAP, Plaza y Valdez editores, México D.F. (en edición).

<sup>61</sup> Universalización de los derechos universales de Educación y Salud a través de las denominadas “Misiones Sociales” que han encontrado un gran apoyo para su expansión en programas tales como el denominado “Médicos por Petróleo” entre Venezuela y Cuba; y en materia educativa se ha logrado alfabetizar a un millón y medio de personas dentro del espacio ALBA, con lo cual Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador se suman a Cuba como territorios libres de analfabetismo, así como la creación de la Universidad de los Pueblos (UNIALBA).

<sup>62</sup> Unidad de cuenta común para realizar los intercambios que permite prescindir del uso del dólar.

de la iniciativa Petrocaribe<sup>63</sup> que ha sido principalmente impulsada por Venezuela, como un mecanismo que asegure la coordinación e instrumentación de una política integral en materia de energía, incorporando el petróleo y sus derivados como el gas y la electricidad, para garantizar el suministro estable y balanceado entre los países del área.

El ALBA-TCP, a través de la consolidación de alianzas principalmente de carácter político y cooperación bilaterales y multilaterales, busca conformar un bloque regional de mayor capacidad de negociación a nivel mundial, que más que un modelo alternativo de CSS, lo que intenta generar, es una integración alternativa de los pueblos, que si bien se presenta ante Estados Unidos de manera desafiante mantiene sus relaciones comerciales con él, conservando las condiciones de dependencia que claramente limitan su autonomía. Actualmente, es la cooperación que más personas y dinero está moviendo en el continente, cimentada en los recursos energéticos y financieros del régimen bolivariano y el enorme capital humano y simbólico resultado de la revolución cubana que, durante más de cinco décadas, ha mantenido un espíritu de solidaridad Sur-Sur. Desde un análisis menos condescendiente, esta propuesta permite observar el papel que desempeñan los intereses de política externa y exterior de los gobiernos de sus dos países precursores fuertemente vinculados por su gran afinidad ideológica<sup>64</sup>, sostenidos en las situaciones conflictivas de la región como son: elevados niveles de pobreza, vulnerabilidad y dependencia de sus economías.

La crítica a la que principalmente se enfrenta esta iniciativa encuentra sus argumentos en el hecho de que a pesar del carisma de los líderes que la encabezan no ha podido trascender de un enfoque presidencial y de diplomacia de cumbres, además del carácter ambiguo de su propuesta al mantener el círculo vicioso entre extractivismo-rentismo y políticas sociales. El

---

<sup>63</sup> Iniciativa que va más allá de los países que conforman la alianza, promueve la creación de empresas estatales mixtas de carácter binacional en nueve países de la zona, fortaleciendo la infraestructura energética y apoyando el proceso de construcción de la independencia energética de los países del área que de manera estratégica buscan integración que incluya la exploración, desarrollo, refinación, transporte, almacenamiento, comercio y cooperación tecnológica, a nivel subregional abarcando la cadena de producción, fuentes, precios y distribución, con el fin de garantizar el suministro seguro y oportuno.

<sup>64</sup> Voluntad de ruptura con el patrón neoliberal y conveniencia económica.

ALBA-TCP se constituye como un desafío teórico-práctico-político de primer orden en tanto mecanismo de integración y cooperación estratégica de nuevo tipo, en contraposición a los postulados neoliberales de relacionamiento externo basados en la liberalización comercial y apertura de fronteras que pretenden adecuar los marcos jurídico-normativos de los países latinoamericanos y caribeños al proyecto geopolítico estadounidense.

### **Chile, Colombia, México y Perú – la Alianza Pacífico**

Frente al actual y constante cuestionamiento de la hegemonía norteamericana, ha sido cada vez más notoria su necesidad de lograr la consolidación de una integración estratégica en América Latina, misma que se ha visto reflejada en la firma de una serie de Tratados de Libre Comercio con sus aliados más cercanos del Sur: México, Colombia, Perú y Chile; lo que llevaría a la creación de la denominada Alianza Pacífico (AP)<sup>65</sup> en 2012, como un mecanismo de integración de corte neoliberal que incluye la instalación de nuevas bases militares en Colombia y Centroamérica desplegando y reactivando la IV Flota Naval Norteamericana, apoyándose en el argumento de ser una medida para lograr un combate frontal y efectivo al terrorismo y el narcotráfico de la región, pero que impone su presencia en la ruta del pacífico y busca paralelamente su consolidación como puente de acceso de carácter geoestratégico al área del amazonas. En este sentido, los países que le integran han optado por una concepción mínima de la CSS, enmarcada en acuerdos generados con los donantes tradicionales e inscrita en un discurso tecnocrático y apolítico de la eficacia/eficiencia de la ayuda<sup>66</sup>.

Con más de 200 millones de habitantes, una extensión territorial de más de cinco millones de kilómetros cuadrados y el 40% del PIB regional,

---

<sup>65</sup> Objetivos: construir de manera participativa y consensuada un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías que la integran para lograr un mayor bienestar, superar la desigualdad socioeconómica y lograr la inclusión social de sus habitantes; convirtiéndose en una plataforma de articulación política de integración económica y comercial con proyección mundial y con especial énfasis en la región Asia-Pacífico.

<sup>66</sup> G. Lo Brutto, C. Vázquez, “El laberinto de la integración...”, op. cit.

esta alianza se introduce directamente en los esquemas del regionalismo estratégico y bloquea los intentos de implosión del resto de los países de la UNASUR; por si fuera poco, esta alianza se une al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)<sup>67</sup>, hecho que en sí mismo representa una amenaza a las iniciativas de integración regionales, ya que está concebido por Washington como un mecanismo para enganchar a sus integrantes en un cerco de creciente hostilidad contra los BRICS<sup>68</sup>. Su proyección orientada hacia América Latina y el Caribe se revela en la suscripción de los TLC ya vigentes o en fase de negociación y en los planes de colaboración estrecha con Estados Unidos<sup>69</sup>, que se encuentran ligados a problemáticas comunes como el narcotráfico y los flujos migratorios, entre otros, vinculándose de manera directa con la protección de inversiones, infraestructura, competitividad e internalización de las empresas; con ello, se embiste de manera directa al regionalismo postneoliberal y posthegemónico de la región, a través de la implementación de acciones que pretenden revivir el modelo de "integración" de la segunda mitad del siglo XX, que se caracterizó por el proceso de expansión de las multinacionales norteamericanas en el continente Latinoamericano, con el objetivo concreto de convertirse en una plataforma de articulación política.

Lo anteriormente descrito forma parte del abigarrado rompecabezas geopolítico estadounidense en la región, que tiene como uno de sus propósitos centrales el control y usufructo de los recursos naturales y materias primas, que constituyen el soporte básico del ejercicio de su hegemonía. En efecto, si bien la lucha por el liderazgo global incorpora aspectos de orden político, estratégico, geográfico, demográfico, militar y cultural, lo cierto es que desde el punto de vista estrictamente económico la capacidad hegemónica se sustenta en el desarrollo, control, gestión y capacidad de monopoliza-

---

<sup>67</sup> Los países que actualmente están negociando dicho acuerdo son: Australia, Brunei Darussalam, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam, Canadá y México

<sup>68</sup> Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

<sup>69</sup> En México el "Plan Mérida" y para Colombia el "Plan Colombia"; donde ambos se han caracterizado por ser líderes regionales en la violación constante y sistemática de los derechos humanos.

ción de la producción estratégica y de los elementos estratégicos de la reproducción<sup>70</sup>.

## CONCLUSIONES

Lo anteriormente expuesto permite concluir que si bien la CSS se presenta como una alternativa a la forma tradicional en que se desarrolla la cooperación Norte-Sur, esta tiende a complementarle más que a sustituirle; así mismo, no pretende contribuir a la construcción de un sistema alternativo que confronte al hegemónico, ya que al igual que la cooperación tradicional se encuentra totalmente subordinada a sus patrones de desarrollo, donde los discursos y políticas de los diversos gobiernos de izquierda o progresistas ven rebasados sus alcances y logros ante su incapacidad de generar un rompimiento con la dupla neoextravismo/neodesarrollismo, que permite el posicionamiento de los países emergentes y genera una redistribución del poder de forma multipolar que incide directamente en la reestructuración de la arquitectura internacional y que les permite un margen de maniobra mayor en relación a su autonomía frente a los Estados Unidos.

De la CSS podemos destacar que las relaciones que se desarrollan en ella, tienen un carácter más equitativo y equilibrado que en las Norte-Sur, lo que no necesariamente implica que no se reproduzcan patrones asimétricos y/o de dependencia, a pesar de los diversos discursos que la sustentan; otro aspecto a resaltar es que permiten la integración estratégica como elemento de presión sobre las condiciones y políticas que los países del Norte imponen en materia crediticia, inversiones y ayuda condicionada; sin embargo, presenta el riesgo de soportar ciertos protagonismos por parte de los países pivote en relación a cómo y en qué condiciones se desarrolla, ya que es susceptible de representar intereses particulares. En este sentido, tanto las relaciones Sur-Sur como las Norte-Sur, serán primordiales en la construcción de la arquitectura geopolítica, estratégica y económica a nivel internacional en

---

<sup>70</sup> A. Ceceña, A. Barreda (coord.), "Producción estratégica y hegemonía mundial", Siglo XXI Editores, México D.F. 1995.

el contexto contemporáneo, que se constituirán como elementos clave en la definición de las diversas pautas a seguir del sistema de Cooperación para el Desarrollo.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Ayllón, Bruno (2009), *Cooperación Sur-Sur: Innovación y transformación en la cooperación internacional*, Fundación Carolina, Madrid.
- Ayllón, Bruno (2010), *La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Benzi, Daniele (2010), “¿En la hora de las definiciones? Una aproximación al ALBA al atardecer del neoliberalismo”, en: *Ibero Fórum*, No. 10, pp. 69-99.
- Benzi, Daniele, Lo Brutto, Giuseppe (2013), “La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)” en: L. Aceves, H. Sotomayor (comp.), *Volver al desarrollo o salir de él, límites y potencialidades del cambio desde América Latina*, Ediciones EyC, México D.F., pp. 219-231.
- Benzi, Daniele, Guayasamín Mogrovejo, Tomás, Zapata, Ximena (2014), “La cooperación brasileña y venezolana en Bolivia y Ecuador en el marco del nuevo regionalismo sudamericano: un análisis comparativo”, *Revista Sul-Americana de Ciencia Política*, Vol. 1, No. 3, pp. 22-42.
- Borón, Atilio (2013), “El proyecto de Estados Unidos es terminar de encerrar a toda América Latina y el Caribe”, en entrevista concedida para *Correo del ALBA*, No 28, Caracas.
- Bustelo, Pablo (1999), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Editorial Síntesis, Madrid, pp. 203-217.
- Ceceña, Ana, Barreda, Andrés (coord.), (1995), *Producción estratégica y hegemonía mundial*, Siglo XXI Editores, México D.F.
- Chaves García, Carlos (2010), “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por UNASUR”, en: *Revista Iconos*, No. 38, FLACSO, Quito, pp. 29-40.
- Clinton, Hillary (2001), “Development in the 21th Century”, en: *Foreign Policy*, Center for Global Development, Washington D.C., [http://www.foreignpolicy.com/articles/-2010/01/06/hillary\\_clinton\\_on\\_development\\_in\\_the\\_21st\\_century](http://www.foreignpolicy.com/articles/-2010/01/06/hillary_clinton_on_development_in_the_21st_century) (fecha de consulta: 12.09.2014).
- De Haan, Arjan, (2009), *How the Aid Industry Works – An Introduction to International Development*, Kumarian Press, Blommfield, pp. 1-19.

- Esteva, Gustavo (1996), “Desarrollo”, en: W. Sachs (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Lima, pp. 52-79.
- FRIDE (2009), *Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo en América Latina y el Caribe*, Madrid.
- Gudynas, Eduardo (2011), “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa”, en: M. Lang, D. Mokrani (comp.), *Más allá del desarrollo*, Editorial ABVA YALA y Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, pp. 21-54.
- Lechini, Gladys (2009), *La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?*, GERI-UAM, México D.F.
- Lo Brutto, Giuseppe (2014), “El debate sobre el concepto de cooperación internacional: un análisis de las propuestas alternativas”, en: L. Herrera, O. Moreno, C. A. Figueroa, G. Lo Brutto (coord.), *Los senderos tortuosos de América Latina: estado, violencia y rebelión*, ICSyH-BUAP, México D.F., pp. 39-64.
- Lo Brutto, Giuseppe, Vázquez, Carlos (2015), “El laberinto de la integración estratégica de América Latina en el siglo XXI”, en: B. L. Cordero Díaz, et al. (coord.), *Reflexiones sobre Estado, integración y migración en América Latina hoy*, ICSyH-BUAP, Plaza y Valdez editores, México D.F. (en edición).
- Órnelas, Jaime, (2013), “De nuevo sobre el desarrollo: Nota con fines didácticos”, en: L. Aceves, H. Sotomayor (comp.), *Volver al desarrollo o salir de él, límites y potencialidades del cambio desde América Latina*, Ediciones EyC, México D.F., pp. 41-72.
- Pattaccini, Valeria (2009), *Historia y tendencias de la cooperación internacional al desarrollo: la construcción de un régimen*, Plaza y Valdés Editores, México D.F., pp. 11-48.
- Presidentes de América del Sur (2008), *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia.
- Quijano, Aníbal (2000), “El fantasma del desarrollo en América Latina”, en: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 6, No. 2, pp. 11-27.
- Sader, Emir (organização), (2013), *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*, Boitempo Editorial, FLACSO, CLACSO, São Paulo.
- Sogge, David (2002), *Dar y tomar: ¿Qué ocurre con la ayuda internacional?*, Icaria & Antrazyt, Relaciones Norte-Sur, Barcelona.
- Sotillo, José (2011), “El sistema de cooperación para el desarrollo – actores, formas y procesos”, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación – Universidad Complutense, Editorial Catarata, Madrid, pp. 101-140.

- Svampa, Maristella (2013), "Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina", en: *Nueva Sociedad*, No. 244, Fundación Friedrich Ebert Latinoamérica, pp. 30-46.
- The Reality of AID (2010), *Cooperación Sur-Sur un desafío al sistema de la ayuda*, Medellín, pp. 3-29.
- Tortosa, José (2010), *El desarrollo de ayer y hoy*, Fundación Carolina, Madrid..
- Tortosa, José (2011), *Los desafíos del desarrollo en el siglo XXI*, Universidad de Alicante, Madrid.
- Truman, Harry (1967), "Discurso de Investidura de 20 de Enero de 1949" en: *Documents on American Foreign Relations*, Princeton University Press.
- Xalma, Cristina, Vera, José (2008), *Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Circunstancia No. 17, Madrid, pp. 1-9.
- Zibechi, Raúl (2012), *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Ediciones Desde abajo, Bogotá.

