



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



**FACULTAD DE ECONOMÍA**

LA COOPERACIÓN SUR-SUR ¿UNA ALTERNATIVA PARA  
LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA?

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

SAMANTHA NEGRETE TAMAYO

ASESOR:

LIC. ANTONIO GAZOL SÁNCHEZ

Ciudad de México, Agosto 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mi madre: Soledad*

*Fuente de apoyo incondicional  
por creer en mí, por su amor infinito.*

## **Agradecimientos**

*A la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme las puertas del conocimiento y otorgarme la oportunidad de desarrollarme. A la Facultad de Economía a la que con orgullo, amor y respeto representaré.*

*De manera especial quisiera agradecer a mi tutor el Lic. Antonio Gazol por su paciencia, disponibilidad y consejos para la elaboración de este trabajo. A mis sinodales por sus consejos y amable trato. Gracias.*

*A mi familia, mi segunda familia AGUIDA y a Miguel por su solidaridad y paciencia a lo largo de la realización de esta investigación, por siempre creer en mí y alentarme a mejorar. Las palabras nunca serán suficientes para plasmar mi cariño y gratitud. Esta tesis también es suya.*

*A mis compañeros y amigos que junto con las clases, trabajos y exámenes contribuyeron a enriquecer mi carrera y mi persona.*

*Por todo lo que significa concluir este trabajo y un ciclo de mi vida.*

“El economista debe ser matemático, historiador, estadista, filósofo, todo ello en cierto grado. Debe comprender los símbolos, pero hablar con palabras. Debe observar lo particular en términos de lo general y tocar lo abstracto y lo concreto en el mismo vuelo del pensamiento. Debe estudiar el presente a la luz del pasado para los objetivos del futuro. Ninguna parte de la naturaleza del hombre o de sus instituciones quedará por completo fuera de su consideración. Debe mantener una actitud resuelta y desinteresada al mismo tiempo, ser tan distante o incorruptible como un artista pero en ocasiones con los pies en la tierra como un buen político.”

**John Maynard Keynes**

## Índice

Introducción.....	7
1. Enfoques teóricos de la Integración Económica.....	11
1.1 <i>Definición del concepto de Integración Económica</i>	
1.2 <i>Teoría de la Integración económica convencional</i>	
1.3 <i>Teoría de la Integración económica con un enfoque heterodoxo</i>	
1.4 <i>Enfoques teóricos de la Cooperación Sur-Sur</i>	
1.4.1 Concepto de Cooperación	
1.4.2 La Cooperación Internacional para el Desarrollo	
1.4.3 La Cooperación Sur-Sur	
2. La Integración Latinoamericana en la actualidad.....	28
2.1 <i>Antecedentes</i>	
2.1.1 Las conferencias Interamericanas	
2.1.2 Estados Unidos y sus relaciones con América Latina en el siglo XIX	
2.1.3 La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Integración	
2.1.4 Estados Unidos ante el proceso de integración latinoamericano	
2.2 <i>Los procesos de Integración económica en América Latina</i>	
2.2.1 El Mercado Común Centroamericano	
2.2.2 La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	
2.2.3 La Asociación Latinoamericana de Integración	
2.2.4 La Comunidad Andina de Naciones	
2.2.5 El Mercado Común del Sur	
2.2.6 La Unión de Naciones Sudamericanas	
2.2.7 La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América	
2.2.8 La transformación de los procesos de Integración en América Latina	
3. La Cooperación Sur-Sur y su impacto en la integración de América Latina ...	54
3.1 <i>Importancia de la Cooperación Sur-Sur en América Latina</i>	
3.1.1 Los países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional	
3.1.2 Escenarios latinoamericanos multilaterales de Cooperación Sur-Sur	

*3.2 Estudio de las relaciones de Cooperación Sur-Sur en el actual proceso de Integración Latinoamericana*

*3.2.1 El Programa de Acción de Accra y la integración latinoamericana*

*3.3 El papel de México en la Agenda Sur-Sur*

Conclusiones.....	77
Bibliografía .....	83

## **Introducción**

La globalización se encuentra en las dinámicas económicas y políticas vigentes en el mundo pero es un hecho que no todos los países se encuentran en igualdad de condiciones para obtener los mismos beneficios. Así, es posible observar su disposición para poner en marcha mecanismos de cooperación con los cuales hacer frente tanto a los aspectos negativos de la globalización, como a las reglas que le son impuestas y que no contribuyen a su desarrollo.

El objetivo general en esta investigación es analizar cómo se llevan a cabo y qué papel juegan las relaciones de Cooperación Sur-Sur dentro del proceso de Integración Latinoamericana y si este tipo de cooperación es una verdadera alternativa para reforzar la integración en América Latina.

La Cooperación Sur-Sur, entendida como aquella que otorgan unos países medianamente desarrollados a otros de similar o menor desarrollo relativo en las áreas o sectores en las que han logrado éxitos o han adquirido una experiencia propia y que se pueden extender mediante diferentes mecanismos de intercambio (técnicos, económicos, científicos, etc.) para contribuir al desarrollo de capacidades en otros países, generando redes de cooperación, no sólo en el ámbito institucional sino en el social, forma parte de un nuevo paradigma dentro de las relaciones internacionales de América Latina. Este tipo de cooperación ha abierto un amplio abanico de posibilidades en el ámbito de la cooperación internacional, atenuando en muchos casos los lineamientos de la cooperación tradicional Norte-Sur e incorporando una heterogeneidad de actores estatales y no estatales, por lo que se ha visto como una herramienta para la integración y la regionalización en América Latina.

Estos mecanismos de cooperación entre los países del Sur tienen sus raíces en la identificación de problemas comunes y en la búsqueda de soluciones, en el relativo éxito de algunos países que alcanzaron niveles importantes de desarrollo socioeconómico en sus regiones y finalmente, en la existencia de un diálogo político entre estos países que comprendieron la necesidad de llamar la atención



sobre temas claves como la pobreza, el desarrollo o las asimetrías en el sistema económico internacional.

Las estrategias de los países para consolidarse en el sistema económico internacional y la búsqueda del desarrollo por las que se han inclinado los países del Sur y muy especialmente los de América Latina, han sido muy variadas.

En primera instancia se optó por la integración económica, siguiendo ejemplos exitosos como el de la (hoy) Unión Europea en los sesenta, donde la CEPAL fue uno de los principales promotores en la región del modelo sustitutivo de importaciones; con las crisis de balanza de pagos que acontecieron en la década de los ochenta en la región, la teoría del regionalismo abierto, propuesta nuevamente por la CEPAL, cobró fuerza y con ello, se pretendió imponer un mayor orden político y obtener mayores posibilidades de incursionar y mantenerse en los mercados internacionales, beneficiando de esta manera a las economías nacionales y regionales.

Sin embargo, hoy resulta evidente que dichas estrategias no han funcionado en América Latina, quedando aún muchos vacíos que llenar, no sólo en el ámbito económico, sino en el social, en el político y en el cultural.

En consecuencia, se observa un resurgimiento de los procesos de regionalización en América Latina como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), los cuales emplean, con mayor fuerza, la Cooperación Sur-Sur para el fortalecimiento de los vínculos intrarregionales y la búsqueda de alternativas para conseguir el desarrollo.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) también ha sido uno de ellos y como lo señala Gazol (2015), fue producto de los limitados alcances integracionistas, primero de la ALALC y posteriormente, de la ALADI. Desde su nacimiento, los países integrantes del Mercosur se han enfrentado a problemas estructurales propios de economías en desarrollo, siendo dependientes de la situación económica internacional. Aldo Ferrer menciona que dentro del Mercosur las asimetrías entre sus miembros pueden identificarse en tres factores: las visiones

sobre la globalización del orden mundial actual, las estrategias de desarrollo y la competitividad de las economías nacionales. Es decir, existen diversas opiniones sobre el lugar que estos países ocupan en el mundo y las fuerzas que deben determinar su desarrollo y, en este sentido, una visión ortodoxa nos diría que las políticas económicas nacionales y regionales deberían ir acorde a las tendencias internacionales; lo que refleja que este enfoque resulta incompatible con un proceso profundo de integración regional pues se limitaría su alcance a procesos de liberación comercial para integrarse más con el mundo y en menor medida, con la región.

En cuanto al segundo factor planteado por Ferrer, que tiene que ver con las diferencias en la formación histórica de los integrantes, la inserción en el comercio internacional y la dotación de recursos naturales, entre otros, ha determinado la orientación de las políticas a lo largo de los años. Mientras que el tercer factor menciona que la competitividad de sus economías ha estado en función de las ventajas comparativas de la dotación de recursos naturales y el costo de los factores de la producción.

En este sentido, el análisis de las relaciones de Cooperación Sur-Sur en América Latina resulta un punto de partida importante para determinar cómo y en qué medida se están llevando a cabo las relaciones de cooperación en este ámbito y si constituyen una alternativa viable para fortalecer este proceso de integración regional.

La hipótesis que se maneja en esta investigación tiene como punto de partida que la Cooperación Sur-Sur, al contar con características distintas al esquema tradicional de Cooperación Norte-Sur y al estar planteada para ir más allá de los temas económicos, puesto que retoma aspectos sociales y políticos, contribuye a estrechar las relaciones entre los cooperantes en estos ámbitos en busca de un desarrollo integral de sus territorios, bajo la suscripción de acuerdos entre países que enfrentan desafíos para lograr niveles de desarrollo similares a nivel nacional, con lo que se favorece la adecuación de las actividades con base en las perspectivas comunes. Tomando en cuenta lo anterior, la Cooperación Sur-Sur en

América Latina facilitaría la coordinación entre los países para llevar a cabo este tipo de proyectos, debido a la cercanía geográfica y cultural, fortaleciendo su capacidad para enfrentar los desafíos que conlleva el desarrollo, convirtiéndose en un factor que permitiría intensificar el proceso de Integración en la región.

Este trabajo presenta, en su primer capítulo, un acercamiento a las concepciones teóricas y conceptuales de la integración económica, definiéndola y considerando los distintos juicios teóricos alrededor, permitiéndonos comprender la dificultad de su definición puesto que obedece a la interpretación que cada autor convenga en darle, pasando por la Teoría de la integración “convencional”, posteriormente, por aquella que tiene una aproximación heterodoxa y culmina con el desarrollo de las ideas acerca de una cooperación entre los países del Sur.

El segundo capítulo ofrece un panorama de la integración latinoamericana en la actualidad abordando temas tales como el papel de los Estados Unidos ante el proceso de integración latinoamericano, así como también, el de la Comisión Económica para América Latina, además se hace un breve recuento de los procesos integracionistas de la región y sus posteriores transformaciones.

El tercer capítulo busca identificar las relaciones de Cooperación Sur-Sur en la región, situando a los países en el escenario de la cooperación internacional y describiendo algunos de los escenarios latinoamericanos multilaterales de Cooperación Sur-Sur, culminando con una breve descripción del papel que ha tenido México en la Agenda del Sur.

## 1. Enfoques teóricos de la Integración Económica

### *1.1 Definición del concepto de Integración Económica<sup>1</sup>*

Desde el punto de vista económico, el término integración es considerado un proceso, donde, a través de él, mercados nacionales anteriormente separados se unen para formar uno solo en una dimensión más idónea (Tamames, 2003).

Es preciso aclarar que de acuerdo a la definición anterior y en la mayoría de las que la literatura acerca de la integración económica ofrece, es abordada como una serie de “etapas”, como si se tratara de una serie de pasos obligados a incrementar el proceso integrador, lo que resulta no del todo apropiado, puesto que dependerá de las intenciones a las que se aspiren.

Para Jan Tinbergen “la integración es la creación de la estructura mas deseable de la economía internacional mediante la remoción de los obstáculos artificiales a su operación óptima y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de coordinación y de unificación”<sup>2</sup>. En este sentido, la eliminación de instituciones restrictivas y la libertad para llevar a cabo operaciones comerciales resulta ser el rasgo característico de la integración.

La integración económica se encuentra estrechamente ligada a sucesos económicos y sociales puesto que éstos se han dado a la par de la creación de espacios geográficos envueltos en algún grado de integración.

En este sentido, la teorización de la integración económica internacional convencional se basa en el análisis de los procesos de integración entre países desarrollados, utilizando instrumentos analíticos que consideran los efectos económicos de los procesos de integración; la teoría tradicional de las Uniones Aduaneras se enfoca en las pérdidas o ganancias de bienestar que se derivan de

---

<sup>1</sup> El termino integración económica es relativamente reciente, propio de la segunda mitad del siglo XX, así como los elementos teóricos que dan sustento a la teoría de la integración económica. Sin embargo, la conformación de bloques económicos no es reciente ni propia del siglo XX, su origen se remonta a la conformación de los Estados Nación.

<sup>2</sup> Tinbergen, Jan. Integración Económica Internacional. Ed. Sagitario, Barcelona , 1968

cambios en los patrones de comercio, así como en la evaluación de las consecuencias que resultan del incremento en el grado de integración.

En los últimos años, el surgimiento de bloques económicos se ha incrementado, adoptando distintos propósitos y caminos como resultado del desafío que le plantea a las economías la globalización.

El desarrollo de la integración ha estado condicionada a lo largo de la historia por factores como los avances tecnológicos que han desembocado en el desarrollo de las vías de comunicación, el establecimiento de redes que han favorecido al comercio y a los procesos productivos; sin embargo, todo proceso de integración es a la vez un proceso de exclusión (de los competidores). La integración puede ser parcial o total. La integración económica trata esencialmente de hacer de varios mercados, uno solo; de hacer de varias economías, una sola (Tamames, 2003).

La integración no solo toma las medidas necesarias para la eliminación de toda forma de discriminación, sino que busca crear una estructura institucional para volver eficiente la política económica en general.

Gunnar Myrdal concibe a la integración como un proceso que abarca procesos económicos y sociales que van más allá de la simple eliminación de las barreras al comercio; en este sentido, la integración conlleva a eliminar las barreras económicas y sociales entre los agentes económicos, siendo el comercio una condición no suficiente para alcanzar el desarrollo y en este sentido menciona que:

“El comercio tiene límites como sustituto para el factor de los movimientos que efectúan la integración, aun en un mundo fragmentado. En todo caso, no se puede esperar que una liberalización del comercio internacional por sí sola cambie radicalmente esta situación de abierta desintegración internacional o esta tendencia hacia una diferencia cada vez más profunda en los niveles de producción, de consumo y de vida. Por sí solo, un comercio más libre propenderá a perpetuar el estancamiento en las regiones subdesarrolladas" (Myrdal, 1957)”.

Como lo menciona Lorena Rodríguez (2005), la forma en que se entiende a la integración económica depende de las características de los países que se integran. En los países desarrollados, la integración se entiende como un objetivo político y económico encaminado a fortalecer la interdependencia entre los participantes, teniendo como fin la obtención de beneficios mutuos. Para los países no desarrollados no existen teorías que aborden a la integración desde esa perspectiva, sino que es vista como un instrumento de política económica para conseguir el desarrollo.

Si hablamos de la Integración Económica como un proceso, Balassa en *Teoría de la Integración Económica* (1964) la concibe como un proceso y una situación de actividades económicas. Y como proceso se encuentra acompañada de medidas encaminadas a abolir la discriminación entre los entes económicos que pertenecen a diferentes naciones y desde el enfoque de una situación de negocios, la integración se caracteriza por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.

Asimismo, acerca de las formas de integración económica expone una clasificación que presenta distintas intensidades:

- **Área o zona de Libre comercio**, donde las restricciones al comercio entre los países que participan de la misma son eliminadas pero cada uno mantiene sus propias tarifas hacia terceros países.
- **Unión aduanera**, aunada a la eliminación de las restricciones al libre movimiento de mercancías se adoptan tarifas comunes para el comercio con países externos a la unión.
- **Mercado común**, hace referencia no solo a la eliminación de las barreras al comercio entre los países miembros y del establecimiento de un arancel externo común; en esta fase también serán eliminadas las restricciones al movimiento de los factores.

- **Unión económica**, implica la adopción de los elementos característicos del mercado común y agrega cierto grado de armonización a las políticas nacionales con el propósito de aminorar las disparidades entre las mismas.
- **Integración económica total**, supone la eliminación de las políticas monetaria, fiscal, social, anti-cíclica y requiere del establecimiento de una autoridad supranacional, con lo cual se presupone el establecimiento de instituciones comunes, es decir, una mayor cesión de soberanía.

Además, Sidney Dell considera que existe una etapa anterior a la conformación de una Zona de Libre Comercio la cual denomina como *Zona Preferencial*, donde los países miembros acuerdan darse un trato arancelario preferencial distinto al otorgado a terceros (Dell, 1965).

Aunado a esto, Balassa apunta a la distinción entre cooperación e integración económica, tanto económica como cualitativamente. Mientras la cooperación involucra acciones orientadas a la disminución de las discriminaciones, no busca la eliminación completa de las mismas; el proceso de integración económico implica medidas para suprimir algunas formas de discriminación y tiene como objetivo crear una estructura institucional, con el fin de optimizar la política económica como un conjunto (Rodríguez, 2005). Pero, la cooperación debe ser vista también como un conjunto de avances previos para un proyecto integracionista internacional<sup>3</sup>.

Sin embargo, como ya se había mencionado anteriormente, no debe verse a la integración económica como un proceso rígido, es decir, un grupo de países puede convenir en la conformación de cualquiera de estas formas de integración sin tener que avanzar forzosamente a un proceso de integración más ambicioso, más adelante.

---

<sup>3</sup> Esta afirmación es tratada por Tamames, cuando argumenta que el proyecto integracionista europeo se sustentó sobre una fuerte base previa de cooperación económica. (Tamames, 1999)

Se considera que los procesos de integración no son estáticos, sino dinámicos y cambiantes y por consiguiente, no tienen porqué seguir una secuencia lineal.

Existen diversos argumentos teóricos que han sido desarrollados a favor de la integración económica (Tamames, 2003), los más relevantes son:

- Economías de escala. Como consecuencia de un mayor grado de eficiencia derivada de una dimensión adecuada de la planta que permite la disminución de los costos medios unitarios mínimos y con ello, la posibilidad de competir en el comercio internacional.
- Intensificación de la competencia. Mercados amplios, consecuencia de la integración trayendo como resultado para los consumidores productos a precios más bajos y de mejor calidad, entre otros.
- Posibilidad de desarrollo de nuevas actividades que no serían posibles sin integración.
- Aumento del poder de negociación. La influencia de una región integrada será mayor que si se decide actuar en lo individual.
- La integración económica podría llevar a un mejoramiento de la política económica nacional y a cambios en su estructura.

Algo que es importante resaltar es que la integración es sólo un instrumento de política económica de la que se puede hacer uso y que por sí sola no puede mejorar todos los problemas que aquejan a un país; para esto, la integración debiera ser acompañada por una serie de transformaciones en su estructura. Por lo que la integración puede traer consigo desventajas como:

- Que la distribución de sus posibles efectos benéficos de alcance global no corresponda necesariamente con todos los sectores y regiones de una economía nacional. Puesto que la integración genera cambios en la estructura productiva de los países que se integran y como consecuencia de ello, en la asignación de recursos.



- El hecho de que algunos sectores resulten perjudicados por un proceso de integración puede deberse a que no se les dejó desarrollarse en el ámbito nacional aun teniendo el potencial competitivo para acceder a una parte favorable del mercado, la apertura del mercado se realizó entonces con una intensidad tal que le impidió alcanzar esa meta.
- La economía no lo es todo, es decir, el hecho de que los individuos puedan tener acceso a mercancías más baratas no compensa el hecho de que en el camino a la integración pueda perder no menos que el sentido de pertenencia e identidad nacional (Gazol, 2015).

Partiendo de un mundo donde los mercados nacionales se encuentran protegidos, la integración económica puede interpretarse como un movimiento hacia el libre comercio y como un medio de mejora de condiciones para el crecimiento de las economías involucradas, pues se tiene acceso a una asignación más eficiente de los recursos con un mercado ampliado que facilita la competencia y la implementación de economías de escala.

No hay proceso de integración que sea absolutamente benéfico puesto que existen una serie de factores entre los que sobresale la identificación de los campos y casos en los que los intereses de una nación se conjuntan con los de naciones integradas; se trata de definir la magnitud del costo que tendrá dicha integración para los signatarios y más importante aún, si vale la pena pagarlo.

## *1.2 Teoría de la Integración económica convencional*

El análisis ortodoxo considera que la libertad del comercio mundial es la situación más eficiente porque es la que consigue el mayor nivel de bienestar económico mundial<sup>4</sup>. A la integración económica internacional no le es posible alcanzar lo

---

<sup>4</sup> En los términos de Pareto, el incremento del bienestar individual sólo puede conducir a un incremento en el bienestar social cuando no se ve disminuido el bienestar en otros miembros del grupo. Donde sí una de las

óptimo en el sentido de Pareto, por el simple hecho de que la integración resulta en una liberalización parcial del comercio mundial por ciertos productos o por zonas geográficas; por lo tanto, la integración no persigue en sí la liberalización del comercio mundial, sino al contrario: establece discriminaciones hacia los países que no forman parte del proceso integrador.

Jacob Viner<sup>5</sup> demostró que las uniones aduaneras producían tanto efectos positivos como negativos. Todo proceso de integración económica implica un sistema de discriminación aduanera entre naciones ya que las importaciones de un mismo producto están sujetas a distintos aranceles y barreras, dependiendo de que el país de origen pertenezca o no, al grupo que se integra.

Por lo que los beneficios de la integración vendrán dados únicamente si la creación de comercio resulta ser mayor a la desviación de éste.

La creación de comercio consiste en un cambio en las fuentes habituales de abastecimiento de productos por uno o unos, donde los productos se encuentren a costos más reducidos, es decir, es la sustitución de producción nacional por importaciones relativamente más baratas provenientes de los miembros que han convenido integrarse y cuyo resultado será la salida del mercado de los productores menos eficientes, dándose una reasignación de recursos favorable.

La desviación del comercio tendrá los resultados contrarios, puesto que el abastecimiento a un costo menor proveniente de una fuente externa a la unión será sustituida por uno más caro, proveniente de un miembro de la misma.

La integración económica debe entonces tener como objetivo la creación del comercio o en otras palabras: la adecuada asignación de los factores productivos.

En este sentido, la creación y desviación del comercio constituyen el eje donde se articula la teoría convencional.

---

condiciones necesarias para lograr un Óptimo de Pareto no es obtenible, las otras, a pesar de ser teóricamente posibles, dejan de ser deseables. En otras palabras, si una de las condiciones para lograr el óptimo de Pareto no es lograble, sólo es posible conseguir un óptimo abandonando las otras condiciones.

<sup>5</sup> Viner Jacob, Teoría económica de las uniones aduaneras, una aproximación al libre comercio, en Guerra Borges, Alfredo. La Integración de América Latina y el Caribe, IIEs UNAM, México, 1997

Richard Lipsey<sup>6</sup> menciona que “dado el volumen de comercio internacional de un país, una unión aduanera tendrá mayores posibilidades de aumentar el bienestar mientras mayor sea la proporción del comercio con el país asociado y menor la proporción correspondiente con el resto del mundo. Especialmente, si la unión aduanera no incluye una proporción elevada de su comercio exterior. Por lo que una unión aduanera tendrá mayores probabilidades de aumentar el bienestar mientras menor sea el volumen total de su comercio exterior, porque entonces será menor el volumen de compras del mundo exterior, en relación con las compras de bienes domésticos. En cambio, los países que probablemente perderán al formar una unión aduanera, son aquellos que realicen internamente una proporción baja de su comercio total”.

Los que consideran que alcanzar el libre comercio mundial es la mejor opción no conciben a la formación de bloques y a su consecuente eliminación de las barreras entre los miembros que los integran como lo más apropiado y esto es así porque la integración regional impide la liberalización a gran escala del comercio y retomando la tesis *Vineriana*, la creación de un área protegida de grandes dimensiones podría derivar en una situación en la que la desviación del comercio superaría a su creación, teniendo como resultado efectos negativos de la integración para los miembros de la unión. Pero, a lo largo de la historia la integración económica se ha dado en estructuras regionales y tomando en cuenta un enfoque global.

La teoría convencional de la integración económica solo considera una parte de los efectos que pueden derivarse con el comercio: principalmente las ganancias y pérdidas que resultan de la asignación de recursos y la especialización internacional. Esta teoría no considera los efectos dinámicos que el comercio pudiera tener sobre la tasa de crecimiento o la estabilidad económica, por ejemplo.

El proceso de integración económica no puede desarrollarse únicamente por el hecho de que se dé una liberalización comercial; además, habría que hacer uso

---

<sup>6</sup> Lipsey, Richard y Kelvin Lancaster. The General Theory of the Second Best. En Review of Economic Studies. 1956.

de un complejo abanico de políticas económicas que estén encaminadas a fortalecer las condiciones que permitan que el proceso de integración sea favorable para los involucrados.

### *1.3 Teoría de la Integración económica con un enfoque heterodoxo*

La teoría convencional de la integración está orientada a las características y circunstancias de los países desarrollados y su preocupación central está en los efectos que la integración tenga sobre la creación o desviación del comercio.

Un aspecto fundamental que no se encuentra en el análisis convencional de la integración económica es el problema que pueden significar las desigualdades en el grado de desarrollo, dimensión de los mercados o estructura económica entre los países participantes del proceso integracionista. Por lo que puede decirse que los factores considerados por la teoría tradicional resultan insuficientes al tratar de abordar la integración entre países subdesarrollados.

Desde la perspectiva de las uniones aduaneras de Viner, nos encontraríamos que los países subdesarrollados no tendrían por qué llevarlas a cabo, ya que tendrían como resultado fuentes de suministro de bienes de bajo costo proveniente de los países industrializados a fuentes con costos más elevados en los países subdesarrollados, en otras palabras: no se estaría creando comercio sino desviándolo.

Es por eso que justo esos dos conceptos -creación y desviación de comercio- no son relevantes al considerar la integración entre este tipo de países, puesto que el objetivo primordial estriba en alcanzar un crecimiento económico mayor, a través de un proceso de transformación estructural que permita un mayor volumen de comercio y lograr así la asignación eficiente de recursos (Rodríguez, 2005).

El núcleo de la tesis de Myrdal se encuentra en la idea de la desintegración internacional derivada de la concentración de los beneficios obtenidos; donde además, añade que para los países subdesarrollados, el libre comercio por sí

mismo, no mejorará sus condiciones sino que, por el contrario, contribuirá a perpetuar el estancamiento puesto que la liberalización comercial internacional no cambiará la desintegración<sup>7</sup> internacional existente (Myrdal, 1957).

Para Hiroshi Kitamura<sup>8</sup> los países subdesarrollados dependen de los países desarrollados en cuanto al abastecimiento de bienes de capital, por lo que la integración económica puede permitir a los países subdesarrollados reducir la dependencia que tienen con el resto del mundo por la vía de incrementar el comercio intrarregional, tanto de bienes de consumo como de otros que sean producidos en el área; lo anterior tendría como resultado un incremento en el tamaño del mercado regional y la posibilidad de percibir una cantidad mayor de divisas para realizar las compras de bienes provenientes del exterior.

El objetivo entonces para este tipo de países es la industrialización, además de la concientización de que el mercado interno es pequeño y que un mercado regional amplio podría dar el respaldo que el proceso de industrialización requiere.

Así como lo señala Ricardo Torres Gaitán: “la teoría del comercio internacional en su estado actual resulta inapropiada para examinar la economía del mundo subdesarrollado. La viabilidad de la teoría tradicional se reduce a cierta etapa histórica y a ciertos países”<sup>9</sup> y aunque no considera al libre comercio como bueno o malo, sí afirma que no es lo apropiado cuando el intercambio se realiza entre socios desiguales.

Como se mencionó anteriormente, la teoría convencional no va más allá de los aspectos económicos. Así lo resalta Kindleberger cuando dice que tiene igual importancia la eliminación de barreras comerciales entre comunidades razas y

---

<sup>7</sup> La desintegración a la que alude Myrdal se encuentra bajo el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Pero en la actualidad está desintegración encuentra su expresión en el subdesarrollo con todo lo que ello implica: pobreza, desigualdad, entre otros.

<sup>8</sup> Kitamura, Hiroshi. La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas, en Integración de América Latina, experiencias y perspectivas, edición de Miguel Wionczek, FCE, México, 1964.

<sup>9</sup> Torres Gaitán, Ricardo, Teoría del Comercio Internacional, Siglo XXI Editores, México, 1970.

estratos sociales. (Kindleberger, 1972). Sin embargo, la eliminación de dichas barreras podría darse en fases avanzadas de integración, puesto que las primeras etapas (zona de libre comercio y unión aduanera) no conllevan modificaciones en las estructuras sociales de la población ya que únicamente se proponen la eliminación de barreras comerciales.

De esta manera el aspecto político adquiere gran relevancia, puesto que la integración en etapas avanzadas requiere de consenso conforme se avanza en el mismo; si éste existe, permitirá su consolidación.

La escuela que ha tratado el problema al que se enfrentan los países subdesarrollados en el comercio internacional es la escuela de la CEPAL. Raúl Prebisch afirmaba que la integración es una necesidad para contrarrestar los obstáculos de los mercados relativamente estrechos; por lo que ponía énfasis en la necesidad de la liberalización del intercambio comercial entre las economías latinoamericanas para el aprovechamiento de las ventajas comparativas, sin embargo, sí reconocía que la liberalización comercial no era suficiente, sino que tenía que venir acompañada de políticas que permitieran iniciar y desarrollar un proceso de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, al estar consciente de las dificultades que dicho proceso traía consigo, le otorgaba especial importancia al poder de decisión de los distintos gobiernos (Prebisch, 1959).

Las ideas anteriores se derivan de la concepción de que la economía mundial se encuentra dividida en dos polos: el centro y la periferia, los cuales son diferentes en cuanto a sus estructuras productivas, siendo la periferia una estructura heterogénea y especializada y el centro: homogéneo y diversificado. Lo anterior significa que la periferia es heterogénea debido a que coexisten actividades que son tanto de alta como de baja productividad y especializada porque sus exportaciones tienden a concentrarse en uno o muy pocos bienes, mientras que los demás bienes se obtienen a través de la importación. El centro, por su parte, tiene las características opuestas.

La CEPAL entonces planteó una estrategia de desarrollo regional a inicios de los sesenta, teniendo como eje la sustitución de importaciones en las economías de América Latina. Para los teóricos de dicha institución, la integración para los países en desarrollo no abarcaba solo el empleo de los factores como es planteado por los teóricos neoclásicos, sino que también tenía que estar orientada al desarrollo de la región. Esto se puede apreciar en el siguiente planteamiento de Octavio Rodríguez (1980): “La integración, más que un medio para optimizar la asignación de recursos, se considera un instrumento idóneo para aminorar las tensiones de los desequilibrios propios del desarrollo hacia dentro”.

Para la década de los noventa, La CEPAL plantea una nueva modalidad de integración: el “regionalismo abierto”, con el que se pretende que las políticas de integración económica regional sean compatibles y se complementen con las políticas que buscan elevar la competitividad internacional.

#### *1.4 Enfoques teóricos de la Cooperación Sur-Sur*

##### 1.4.1 Concepto de Cooperación

En el texto de Robert Axelrod: *Evolution of Cooperation in Biological Systems*, se aborda la definición de cooperación, analizando su evolución como concepto y la teoría de la cooperación frente a nuevos aspectos, donde se resaltan dos esquemas de cooperación: lo que él denomina *el parentesco genético* y *la reciprocidad*. En cuanto al primer punto, se considera una cooperación “típica” entre miembros con un conocimiento previo del otro, que probablemente ya han cooperado en algún momento y donde este conocimiento previo puede llevarlos a una relación altruista, donde los beneficios pueden ser aprovechados de la misma manera. Cuando se aborda el aspecto de reciprocidad en términos biológicos, se da entre miembros de distinta especie que tienen un mismo objetivo o interés, es decir, se está ante una cooperación “atípica”. En las relaciones internacionales, esta reciprocidad se puede establecer al ubicar a los actores y distinguir una

probable cooperación previa para establecer una estrategia duradera. Asimismo, Axelrod menciona que la racionalidad de la cooperación depende de dos factores: las ganancias inmediatas y la “sombra de futuro”; este último concepto refiere que cuanto más se plantean los resultados a largo plazo, los actores que participan en la cooperación renuncian a obtener los beneficios habituales y/o inmediatos facilitando la cooperación y estableciendo relaciones de reciprocidad.

La cooperación recíproca entre países puede darse en un mundo predominantemente no cooperador, donde pueden existir costos recíprocos y beneficios no equilibrados, donde los actores acuerdan temas de interés común (Kehoane, 1988). Un aspecto fundamental en la estrategia de cooperación es que sea conocida y aceptada por la sociedad ya que esto proveerá un clima de estabilidad entre los territorios.

Cuando los actores involucrados tienen como propósito la cooperación para el desarrollo de nuevas oportunidades y comparten estructuras o características similares, es viable hablar de una redefinición de la cooperación “típica” como se había planteado anteriormente, puesto que aunque la cooperación se da entre actores con estructuras similares, en pocas o nulas ocasiones han llevado a cabo este proceso. Aquí podemos clasificar a la cooperación Sur-Sur. Este tipo de cooperación se adapta a la dinámica planteada con anterioridad; al hablar de parentesco genético, los países en desarrollo se pueden considerar como “parientes genéticos” por la historia y las razones que los llevaron a ser lo que son ahora y en cuanto al concepto de reciprocidad, ésta les permitiría resolver los problemas que tienen en común.

En el ámbito internacional, la cooperación internacional puede llevarse a cabo entre países desarrollados y entre éstos y los países en desarrollo.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el Glosario del Banco Mundial, los países desarrollados son que aquellos países industriales con ingreso alto y donde la mayoría de población tiene un nivel de vida elevado. Los países en desarrollo son aquellos con niveles bajos o medianos de PNB per cápita. Y que de acuerdo a Naciones Unidas, existen impedimentos que obstaculizan el crecimiento económico a largo plazo, por ejemplo, poco desarrollo de los recursos humanos y deficiencias estructurales.



#### 1.4.2 La Cooperación Internacional para el Desarrollo

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) es un instrumento del que países, organismos internacionales y sociedad en general pueden hacer uso. Y, que a lo largo de la historia, se ha convertido en una herramienta de importancia fundamental en el contexto de las relaciones internacionales.

La CID puede ser vista como un instrumento de política exterior. Sus acciones implican voluntad política de los países participantes. Una política exterior de Estado debe ser un componente esencial y central de un proyecto nacional y debe tener como principal función, incidir en el cumplimiento de los objetivos prioritarios del país, como lo es el desarrollo económico, político y social. Teniendo como fundamento la movilización de recursos técnicos, financieros y humanos para fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales (Schiavon, 2012: 107).

El entorno internacional, en este sentido, tiene una gran influencia en la toma de decisiones de los países en desarrollo. Los problemas en dicho entorno que puedan suscitarse pueden influenciar a los países a cooperar para fortalecer las capacidades en los sectores productivos, por ejemplo.

Existen diversas modalidades de cooperación internacional: la Cooperación Norte-Sur o tradicional, la cual es llevada a cabo por países desarrollados hacia los países en desarrollo o con un nivel inferior del mismo. La cooperación Triangular: donde existen dos países “donantes” de ayuda y uno receptor y surge de las dificultades de financiación que pudieran presentarse; lo que permite que los socios se desarrollen para extender el alcance de las acciones y proyectos; y por último, la Cooperación Sur-Sur (CSS) o también denominada cooperación horizontal, que es realizada entre países con un desarrollo económico similar con el fin de fortalecer las capacidades nacionales. Éste es el tipo de cooperación bajo el cual se desarrollará la investigación debido a la naturaleza de los países a los que se hará referencia.

Además de conocer los tipos de cooperación y sus definiciones, es pertinente conocer el origen del término “Sur”. Este concepto fue utilizado por vez primera a partir de la Comisión Brandt de 1979. Ante el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, se buscaba mejorar el dialogo entre el “Norte” y el “Sur”. La Comisión Brandt determinó que el Norte serían los países que presentan economías altamente industrializadas, mientras que el Sur sería representado por economías semi-industrializadas y con escaso desarrollo<sup>11</sup>.

### 1.4.3 La Cooperación Sur-Sur

Aunque el concepto de Cooperación Sur-Sur (CSS) ha sido utilizado desde hace relativamente poco tiempo, en la práctica lleva décadas implementándose como expresión de la solidaridad entre los países en desarrollo. En primera instancia denominada como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), su conceptualización, al igual que las características que le son atribuidas, han estado en constante cambio en numerosos foros tanto de carácter internacional como regional, bilateral y al interior de cada país (López, 2014: 9).

En concordancia con el informe presentado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)<sup>12</sup>, se considera al fin de la Segunda Guerra Mundial (SGM) como un hecho histórico clave tanto en términos políticos como comerciales, económicos y en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo en las décadas posteriores de la CSS, ya que no podría entenderse sin una aproximación al contexto histórico correspondiente por el que se atravesaba en determinado momento. La reorganización geopolítica internacional al término de la SGM, el contexto de la Guerra Fría, la apertura del comercio internacional, los procesos de descolonización, la crisis de la deuda en América Latina y la

---

<sup>11</sup> La Comisión Brandt en América Latina, [en línea] <https://es.scribd.com/doc/19128591/La-Comision-Brandt-y-America-Latina-ago09> (consultado el 28 de octubre de 2014)

<sup>12</sup> Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica. Documento de Trabajo No. 5, 2014

globalización, son procesos que explican a la cooperación internacional y en particular a la CSS, así como también determinan su propia evolución.

De acuerdo con Herbst (2011), la Cooperación Sur- Sur (CSS) es “aquella que otorgan los países en desarrollo a otros países que se encuentran en un proceso similar”.

En el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, la CSS es definida como un “proceso consciente, sistemático y políticamente motivado” en el que se destaca la no interferencia de los países desarrollados; la igualdad en cuanto a la participación de los asociados; la distribución equitativa de los beneficios, la implementación de enfoques, métodos y tecnologías innovadoras, adaptadas a las necesidades; y respecto a la soberanía, independencia económica (Xalma, 2008).

En la resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 2009, documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, se le define como una empresa común de los pueblos y los países del sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de unos objetivos y una solidaridad comunes y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y las implicaciones nacionales, libres de cualquier condicionalidad.

La Cooperación Sur-Sur no debería considerarse asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad.

De acuerdo a la Nota de la Secretaría de la CEPAL (2010) titulada La Cooperación Internacional en el Nuevo Contexto Mundial: reflexiones desde América Latina y El Caribe, se define la Cooperación Sur-Sur, en sentido amplio, como el intercambio de colaboraciones en el ámbito técnico, político y económico entre países en desarrollo, que ha venido consolidándose desde hace varias décadas como una modalidad alternativa de cooperación internacional que opera en paralelo a los mecanismos tradicionales de asistencia oficial para el desarrollo; mientras que según el Grupo de Tareas de Cooperación Sur-Sur de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Cooperación Sur-Sur se

refiere al intercambio de conocimientos y recursos entre -generalmente- países de ingresos medios, con el fin de identificar prácticas efectivas.

Hoy en día, en medio de la alternativa cambiante de cooperación para el desarrollo, la CSS se ha mostrado como una alternativa muy dinámica en términos de socios, sin el mayor compromiso que el de la voluntad de participar.

La CSS es una estrategia integral y todas las dimensiones que la conforman (política, económica, técnica, social, educativa, cultural, etc.) se sostienen sobre tres principios que le son fundamentales: la horizontalidad, el consenso y la equidad. Los países colaboran del proceso de cooperación y cualquier acción que se quiera poner en práctica, deberá ser acordada por consenso en un marco de negociación común con el fin de asegurar que los beneficios se distribuyan equitativamente entre los socios y los costos se asuman de manera compartida (Xalma, 2008).

Sin embargo, como adecuadamente apunta Sanahuja (2011), además de los principios mencionados anteriormente, la CSS debe ser desarrollista, en otras palabras, ajena a los intereses de política exterior; justa, donde se fomenten los valores de autonomía y solidaridad entre los socios y eficaz, para que las relaciones de costo-beneficio se adapten a las necesidades propias de los países.

La cooperación debe ser el medio para que los socios no sólo compartan experiencias, sino los aciertos que hayan tenido en la implementación de programas y políticas que se encuentren orientadas a alcanzar el desarrollo, no solamente económico, sino también social y político.

## 2. La Integración Latinoamericana en la actualidad

### 2.1 Antecedentes

La concepción de una América Latina integrada política y económicamente puede remontarse al propio movimiento independentista y la constitución de los Estados nacionales en la región. Pueden ubicarse propuestas que pretendían unificar políticamente la región, teniendo como primer objetivo la independencia de la corona española y posteriormente, continuar con la búsqueda de una unión latinoamericana. Ya lo mencionaba Simón Bolívar en 1812 cuando escribió en el Manifiesto de Cartagena<sup>13</sup> que para lograr la unidad, América Latina debía mantener la misma forma de gobierno de la que se había librado, consideraba que un gobierno centralizado era el camino más apropiado pues era ésta la experiencia más reciente que al región había vivido y partiendo de ahí, podría desarrollarse la idea de una nación latinoamericana.

En este sentido, existieron propuestas que pretendían desde una unificación entre dos países, hasta la conformación de subregiones y regiones.

En un inicio, la concepción latinoamericana de integración se encontraba ligada a un trasfondo limitado a aspectos políticos e ideológicos. Era considerada una estrategia para comenzar con el proceso de independencia<sup>14</sup>; propuestas como las de Francisco Miranda y su Plan de Unificación para las Américas; la Conferencia Sudamericana planteada en un primer momento por Bernardo O'Higgins y posteriormente por San Martín, la Federación Centroamericana de 1823 así como el Congreso de Panamá que fueron planteadas años después, constituyen claros ejemplos al respecto.

---

<sup>13</sup> “Yo soy del sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las completas ventajas, seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las disensiones civiles y conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos que infestan nuestras comarcas” en Soriano, Graciela. *Simón Bolívar: Escritos Políticos*. Ed. Alianza, Madrid 1969.

<sup>14</sup> Se consideraba que el triunfo de los procesos independentistas se lograría con la acción en conjunto de los países y de manera individual. Al llevar a cabo dichos procesos comenzaría la discusión que actualmente se sigue manteniendo, entre los que consideraban que América Latina tenía que constituirse como un solo país y quienes abogaban por la constitución de estados-nación en cada uno de los virreinos.

Aunque las ideas liberales de la integración del continente planteadas por Simón Bolívar en 1820, no consiguieron resultados concretos, sí aportaron para la consolidación en cierta medida de una identidad subcontinental (Rodríguez, 2005).

Las elites que asumieron el poder político se convirtieron en herederos del régimen de autoridad colonial y no lo asumieron como un instrumento para lograr la transformación de las estructuras internas. Su control era total y dicha transformación no se pensó necesaria a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. Por lo tanto, el cambio político no representó una transformación de la estructura económica de las naciones recientemente independientes.

Aunque existió una ruptura con la forma de pensar por parte de algunos intelectuales latinoamericanos que se encontraban a favor de enfatizar el sentimiento nacionalista, particularmente su postura en contra del imperialismo europeo y posteriormente, contra el norteamericano en la región, surgieron a la par desconfianzas causadas por conflictos territoriales, durante el periodo colonial, entorpeciendo el surgimiento de una identidad latinoamericana que impidieron una integración contundente en la región, hasta las primeras décadas del siglo XX.

### 2.1.1 Las conferencias Interamericanas

En 1880, el presidente de los Estados Unidos realizó una invitación a los diferentes gobiernos del continente para reunirse en la ciudad de Washington con el objetivo de discutir su papel como árbitro de las relaciones internacionales en la región, así como la creación de la Unión Aduanera Americana, pero fue en 1889 cuando finalmente esta reunión se llevó a cabo (Boersner, 1990: 186). Ninguna de las dos iniciativas promovidas por Estados Unidos fue aprobada. Como lo comenta Boersner: *“los delegados latinoamericanos estaban conscientes de que la primera iniciativa alteraba su soberanía, mientras que la segunda propuesta, traería beneficios únicamente a la potencia del norte”*.

La Segunda Conferencia Interamericana se llevó a cabo en la Ciudad de México por iniciativa del Ministro de Relaciones Exteriores Mexicano. Dicha conferencia fue celebrada entre el 22 de octubre de 1901 y el 31 de enero de 1902, participaron representantes de 19 naciones, estableciéndose una corte de arbitraje para la solución de controversias de manera pacífica con la participación de todos los miembros (Fenwick, 1963: 77).

La tercera conferencia realizada en Río de Janeiro en 1906 contó con la presencia de los gobiernos que habían participado en México. Para Fenwick esta Conferencia no tuvo mayores avances en materia de integración regional pero por primera vez contó con la ratificación del gobierno de los Estados Unidos (Ibídem: 77).

En la Conferencia Interamericana realizado en Montevideo, Uruguay en 1933, el avance más importante fue la firma de la *Convención sobre derechos y obligaciones de los Estados* que tenía como objetivo la protección a la soberanía nacional y por lo tanto, prohibía a cualquier otro, intervenir en asuntos internos. En las Conferencias posteriores el tema principal fue la cooperación en materia de defensa y acuerdos para reafirmar la paz en la región. Durante la Conferencia de Paz de Buenos Aires fueron decretados acuerdos sobre la neutralidad en caso de conflicto y reacción común en caso de agresión externa a alguna nación del continente (Omaña, 2007).

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) se estableció en 1947 en la ciudad de Rio de Janeiro. Surgió como resultado de negociaciones previas y se consolidó como el primer instrumento de vinculación en la región; además representó el antecedente más próximo a la conformación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). (Fenwick, 1963: 103).

La OEA fue creada en 1948 y suscrita en Bogotá, Colombia; la Carta de la OEA entró en vigencia en diciembre de 1951. La Organización fue fundada con el objetivo de lograr *“un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su*

*independencia*<sup>15</sup> en sus Estados Miembros, como lo estipula el Artículo 1 de la Carta.

En 1957 se llevó a cabo la Conferencia Económica Interamericana, en la cual los países participantes votaron por una resolución que ponía en evidencia la conveniencia de establecer gradual y progresivamente, de forma multilateral y competitiva, un mercado común latinoamericano. En dicha Conferencia le fue encomendada a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) junto con la OEA, la elaboración de un arreglo regional en esta materia.

### 2.1.2 Estados Unidos y sus relaciones con América Latina en el siglo XIX

La doctrina Monroe<sup>16</sup> (Fabela, 1957) dispuso de manera oficial que Estados Unidos era aspirante al poderío en la región, teniendo un papel activo como “protector”, aun cuando su forma de manejarse con la región cambiaba de acuerdo a las circunstancias y a los intereses que se jugaban en el momento. En un discurso, el presidente Monroe afirmó que cualquier nueva incursión con fines colonizadores o cualquier amenaza a estas nuevas repúblicas, serían vistas como una amenaza directa a los Estados Unidos. Las buenas intenciones de dicha doctrina para proteger a las naciones latinoamericanas independientes de las amenazas del *Viejo mundo*, pronto quedó demostrado que no eran tales. Prueba de ello es la guerra México-Estados Unidos y la anexión de más de la mitad del territorio mexicano, demostrando que existían intereses más trascendentes que la protección de América Latina.

---

<sup>15</sup> Posteriormente, la Carta fue enmendada por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito en 1967, que entró en vigencia en febrero de 1970; por el Protocolo de Cartagena de Indias, suscrito en 1985, que entró en vigencia en noviembre de 1988; por el Protocolo de Managua, suscrito en 1993, que entró en vigencia en enero de 1996, y por el Protocolo de Washington, suscrito en 1992, que entró en vigor en septiembre de 1997. Organización de Estados Americanos, [http://www.oas.org/es/acerca/quienes\\_somos.asp](http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp) (consultado abril 2015)

<sup>16</sup> En los párrafos 7, 48 y 49 se encuentran las afirmaciones que constituyen la Doctrina que lleva su nombre. James Monroe leyó su mensaje anual ante el Congreso el 2 de diciembre de 1823.



En el transcurso del siglo XIX, Estados Unidos había incluido a los países de la región en un conjunto de acuerdos y convenios; ya en Washington se hacía mención de la gestión de Estados Unidos en el Continente, sin tomar en cuenta el hecho de que América Latina cuenta con una cultura, historia y especificidades propias (Rodríguez, 2005).

### 2.1.3 La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Integración

Con la CEPAL, la discusión sobre la necesidad de integración adquirió el carácter de instrumento para lograr el desarrollo económico de la región y dejó de concebirse como un objetivo político, tal y como lo había sido durante el siglo XIX. Bajo su iniciativa, el concepto de integración cambió y a partir de ese momento, alcanzó un enfoque básicamente económico.

Cuando el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, en 1947, examinó la conveniencia de crear una comisión para América Latina, creando un grupo de trabajo especial, y, más adelante, un documento con 13 puntos que justificaban la creación de la CEPAL, donde el tema de la integración económica fue abordado. A la letra decía: *“las economías latinoamericanas, con sus sistemas más de competidoras que de complementarias, se debilitan por falta de integración regional, su relativo aislamiento una de la otra se revela por el reducido volumen de comercio entre los países de América Latina”*<sup>17</sup>.

Al crearse finalmente la CEPAL, en 1948, en el seno de la ONU, comenzaron las evaluaciones sobre el comportamiento de las economías latinoamericanas y entonces se da a conocer un diagnóstico en el que es otorgado el carácter de proyecto institucional a la integración. Refiriéndose a la integración como la posibilidad de conjuntar esfuerzos, de lograr beneficios comunes, de construir

---

<sup>17</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Informe preliminar sobre la Comisión Económica para América Latina, E/AL, 21/15, Diciembre de 1947

espacios regionales, lo que responde siempre a una intención, a una voluntad política que se expresa en la conformación de una política económica (Rodríguez, 2005: 6).

La integración económica fue considerada entonces como una medida para fortalecer el mercado regional y superar el estrangulamiento externo; como consecuencia, existieron cambios importantes de fondo en la región que pretendían incrementar el crecimiento económico por la vía de la sustitución de importaciones.

Las economías latinoamericanas, en particular las más grandes a mediados de la década de los cincuenta, registraron un crecimiento significativo en la economía mundial, como consecuencia de los efectos de la Segunda Guerra Mundial, lo que sirvió de estímulo a la demanda de materias primas y a la par, debido al acelerado crecimiento de las economías latinoamericanas, se dio un proceso de industrialización igualmente rápido. Sin embargo, desde principios de los 50, el debilitamiento de esta primera etapa de industrialización comenzó a evidenciarse. Lo que provocó que se llevara a cabo una revisión de los modelos de desarrollo en América Latina, particularmente, en los países más grandes y que además contaban con mayores posibilidades de desarrollo.

Desde sus primeros estudios de la economía latinoamericana, Raúl Prebisch resaltaba la importancia del comportamiento de los términos de intercambio. Mencionaba que *“cuanto más se esfuerce la periferia en aumentar su productividad, agrandando así el sobrante de su población activa, tanto mayor sea esa transferencia de igualdad de las demás condiciones. No podría afirmarse, en consecuencia, que para elevar el nivel de ingresos de la producción primaria de América Latina, baste meramente incrementar la productividad. Es preciso también, absorber el sobrante de población activa mediante el desarrollo de la industria y actividades similares”* (Hodara, 1987).

Cuando se puso en práctica la industrialización por vía de la sustitución de importaciones se pensó que así se mejoraría la tendencia al deterioro de los términos de intercambio y con ellos, el estrangulamiento externo, no obstante,

como resultado de una industrialización que generaba ciertos grados de monopolio y que llevaba a cabo sus actividades en un mercado reducido y protegido, mantenían niveles tanto de productividad como de eficiencia reducidos. Situación que solo llevó a empeorar el desequilibrio externo y la vulnerabilidad de las economías. Sin embargo, se debe dejar en claro que la CEPAL no “inventó” la sustitución de importaciones; En todo caso, lo que hizo fue dotarla de un cuerpo de doctrina y de jerarquía técnica (Gazol, 2015).

Es en este contexto que se establecen las condiciones y las orientaciones para la conformación de los primeros procesos de integración en América Latina, se hacía necesaria la creación de un espacio económico que llevara a la complementación de los sectores sustitutivos de importaciones para que así pudieran ser remplazados los productos procedentes del resto del mundo, por los de los países integrantes del área en el comercio regional (Rodríguez, 2005: 8).

En 1951 se dan los primeros intentos de integración con la Creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, apoyado por la CEPAL, donde participaron Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua y el cual centraba su interés en los problemas de transporte regional, energía eléctrica, financiamiento y capacitación técnica.

La CEPAL, para finales de los cincuenta, consideró necesario incrementar los grados de cooperación entre los países de América Latina, con el objetivo de crear un mercado de dimensiones más amplias que posibilitara el acceso a una nueva fase de industrialización.

La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en Santiago de Chile, convocó a una reunión a expertos y funcionarios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México en 1958, para realizar un estudio de carácter preliminar, con el objetivo de establecer un mercado común en la región y su viabilidad. Prebisch, en ese mismo año, como Secretario Ejecutivo de la CEPAL, presentó una propuesta para el establecimiento de una Unión Latinoamericana de Pagos, considerándola como un primer paso para el establecimiento del mercado común.

Ya en 1959, la CEPAL presenta en el documento *El Mercado Común Latinoamericano*, los principios fundamentales y recomendaciones para que los países de la región se organizaran con miras a incrementar su nivel de cooperación, además de lograr la creación de procesos de unificación en la región, los cuales pueden servirían de base para la elaboración de tratados con miras a la creación de esquemas de integración regional en el continente en las décadas posteriores y pueden observarse a continuación:

- 1 La adhesión al mercado regional debe estar abierta a todos los países latinoamericanos.
- 2 La meta última del mercado regional debería consistir en la inclusión de todas las mercancías producidas dentro del área, sin que esto signifique, que el mercado regional sea efectivo de manera inmediata para todas esas mercancías.
- 3 A los países menos avanzados se les debería conceder un tratamiento especial para capacitarlos, mediante la industrialización progresiva y el fortalecimiento global de sus economías, para compartir plenamente los beneficios del mercado regional.
- 4 Sería deseable establecer una tarifa aduanera única frente al resto del mundo.
- 5 La especialización de las industrias y de otras actividades, que es uno de los objetivos del arreglo, debe ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas.
- 6 En interés de una mayor eficiencia, el mercado regional debe poseer un sistema especial de pagos multilaterales, que conduzca a la máxima reciprocidad en el comercio entre los países latinoamericanos.
- 7 Los países miembros deben tener derecho a establecer restricciones temporales a la importación.
- 8 Los países participantes también deben poder restringir las importaciones de productos agrícolas.

- 9 Se deben establecer reglas de competencia para evitar que el comercio de exportación de un país miembro perjudique las actividades de otros participantes en el mercado regional.
- 10 Convendría proporcionar al mercado regional un sistema efectivo de créditos y de asistencia técnica.
- 11 Sería útil establecer un cuerpo consultivo por los países miembros, así como un sistema de arbitrajes.
- 12 Durante la formación del mercado regional sería muy deseable obtener la cooperación activa de la iniciativa privada latinoamericana (CEPAL, 1959).

#### 2.1.4 Estados Unidos ante el proceso de integración latinoamericano

Entre 1958 y 1960 fueron aprobadas varias resoluciones por el gobierno norteamericano que, a grandes rasgos, expresaban su apoyo a la cooperación regional, pero, a diferencia de lo propuesto por la CEPAL, se ponía el énfasis en las ventajas de establecer mercados comunes regionales y no sólo un mercado común latinoamericano.

Siempre se sostuvo por parte del gobierno Estadounidense una postura abiertamente crítica hacia los principios *cepalinos* ya que consideraban que animaba a la creación de tesis de corte nacionalista y no solo no habría concordancia, sino que entraba en competencia directa con la Organización de Estados Americanos. El triunfo de la Revolución Cubana vino a abonar a los temores norteamericanos acerca de movimientos nacionalistas en la región (Wionzeck, 1971).

Asimismo, Estados Unidos buscaba hacer énfasis en la creación de comercio como el único objetivo y la única vía justificada de la integración regional, sin tomar en cuenta que la integración latinoamericana, como región subdesarrollada, se encontraba en un primer momento orientada a la desviación de comercio.

Antes de la década de los sesenta, bajo el contexto de la Guerra Fría, la región latinoamericana no era considerada prioritaria en los objetivos de la política exterior norteamericana.

La Alianza para el Progreso se planteó como una estrategia para “ordenar” bajo la orientación estadounidense, a las relaciones latinoamericanas. Con la figura del Consejo Interamericano Económico y Social como eje de la Alianza, su realización se llevó a cabo en Punta del Este, Uruguay en 1961. Se expuso el argumento de que la Alianza para el Progreso no pretendía tener un carácter asistencialista sino que estaba comprometida con el desarrollo de la región, motivo por el cual el presidente Kennedy anunció que se repartirían poco más de mil millones de dólares en asistencia para América Latina entre 1961 y 1962 (Drier, 1962).

La Alianza para el Progreso da cuenta de este cambio en la actitud norteamericana, donde existe cierta lógica con el objetivo de detener el avance comunista producto de la guerra fría a toda costa, ya que si bien se prefería la democracia como el medio para lograrlo, en la práctica existieron regímenes dictatoriales ante la amenaza comunista. Esto, sin duda, también influye de manera negativa, en los intentos latinoamericanos en su camino hacia la integración, puesto que la dinámica del desarrollo autoritario en Latinoamérica encuentra en este programa, un espacio donde asentarse. Los golpes de Estado en la región durante los primeros años del programa, dan cuenta de ello (Behell, 1997).

El pensamiento latinoamericano, predominantemente, el económico, también se vio influido por la lógica del mundo bipolar. Las aportaciones de la CEPAL otorgaban una explicación estructuralista de las condiciones de subdesarrollo de la región y evidenciaba la ausencia de reformas por parte de los gobiernos para superar dicha situación de atraso (Behell, 1997: 45).

## *2.2 Los procesos de Integración económica en América Latina*

La primera generación de procesos integracionistas en la década de los sesenta fue caracterizada por la creación y puesta en marcha de instituciones relacionadas con la integración económica, así como por la primera etapa de eliminación de las

barreras comerciales, cuyo proceso de desgravación fue “rápido” para los productos que no entraban en conflicto.

### 2.2.1 El Mercado Común Centroamericano

Es en Centroamérica donde podemos ubicar la experiencia más antigua de los procesos latinoamericanos de integración; donde el carácter político de esta entidad quedó plasmado en el marco de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y en el terreno económico, en la creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, ambos creados en 1951 y los cuales condujeron a la firma, en 1958, del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana por cinco países de la región: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con la finalidad de constituir, lo antes posible, una unión aduanera entre ellos, con lo que fue decretado, en un periodo de transición de diez años, el establecimiento de un régimen de libre comercio.

Sin embargo, no estaba definida la forma ni el ritmo para la liberalización del comercio, objetivo primordial para el establecimiento de dicha unión aduanera. Las limitaciones de dicho instrumento impidieron su funcionamiento, por lo que dos años después, en 1960, sería suscrito el Tratado General de Integración Económica Centroamericana<sup>18</sup>, donde queda acordado el establecimiento de un mercado común que debía quedar asentado en un plazo máximo de cinco años, con el establecimiento nuevamente de una unión aduanera (Gazol, 2015).

El mercado Común Centroamericano (MCCA) cumplió la mayoría de los objetivos planteados:

- Arancel externo común elaborado a través de la suscripción de siete protocolos.

---

<sup>18</sup> Originalmente firmado por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se adhirió dos años después.

- Incremento del comercio de 30 millones de dólares en 1960 a 536 millones en 1975.
- Intercambio de manufacturas que llevó a incrementar el coeficiente de industrialización.
- Impulso a la institucionalización del proceso de integración -funcionamiento de la Secretaria Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)- (Guerra-Borges, 1991: 169).

En los años sesenta se convirtió en el instrumento más dinámico de la región pero su primera gran crisis ocurrió en 1960 con la guerra entre Honduras y El Salvador donde, aunque el detonante lo encontramos en un partido de fútbol, el ambiente de tensión es atribuido al casi nulo avance en materia de integración en lo referente a la regulación del derecho a la movilidad de personas. La tensión entre las dos naciones estaba relacionada con la diferencia en la densidad poblacional, lo que provocó un flujo migratorio importante de población proveniente de El Salvador hacia Honduras teniendo como consecuencia dicho clima de inestabilidad en la región.

Aunque entre 1973 y 1976 se dieron nuevos intentos ambiciosos para superar la situación de estancamiento con nuevas bases y no solo tomando en cuenta al libre comercio, las especificidades de la región impidieron que se avanzara más y solo quedó en una propuesta.

Para 1990, los jefes de Estado centroamericanos acordaron en Guatemala, el Plan de Acción Económico de Centroamérica, con el compromiso de elaborar un marco jurídico más funcional para el MCCA, derivándose del mismo: el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), siendo su instrumento jurídico principal el Protocolo de Tegucigalpa<sup>19</sup>, cuyo objetivo central consiste en lograr *“la integración centroamericana, para sustituirla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo”* (Gazol, 2015).

---

<sup>19</sup> Suscrito el 13 de diciembre de 1991 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicaragua y Panamá. Belice se adhirió en 2000, y República Dominicana, como Estado Asociado en 2003. Entró en vigor el 22 de julio de 1992. Excepto para Guatemala (1993) y Costa Rica (1995). Entró en vigor el 16 de agosto de 1995.



## 2.2.2 La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

En 1959, en una reunión del GATT (que se celebró en Tokio) fue propuesta la idea de formar una zona de libre comercio en América del Sur. En 1960 es firmado el Tratado de Montevideo<sup>20</sup> que da origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Se trata del instrumento jurídico mediante el cual 11 países (América del Sur y México) se comprometían a formar una zona de libre comercio en un plazo de 12 años. En ese mismo año, como respuesta a la presentación oficial del Tratado de Montevideo, la Secretaría General del GATT consideró que teniendo como precedente el caso del Tratado de Roma, la creación de la ALALC era compatible con el artículo XXIV<sup>21</sup>, puesto que los integrantes estaban de acuerdo en seguir las normas que dicho organismo había establecido y que eran aplicables a las zonas de libre comercio y uniones aduaneras. Su objetivo consistía en la liberalización del intercambio recíproco y el mecanismo eran las negociaciones selectivas y multilaterales, aunque era considerada también la posibilidad de coordinar políticas económicas para establecer industrias de integración, políticas de desarrollo agrícola y tratamiento a la inversión extranjera, así como las posibilidades de complementariedad productiva (Rodríguez, 2005: 16).

Se trata de un instrumento típicamente comercial y de corte liberal que ponía el acento en el comercio existente como detonador del desarrollo regional. Quedó así conformado el proceso de integración más amplio entre países

---

<sup>20</sup> Constaba de 65 artículos y era aplicable a todo el comercio recíproco entre los signatarios, además establecía la eliminación de forma gradual (dentro de un periodo no mayor a 12 años a partir de la fecha de entrada en vigor del tratado: 1 de junio de 1961) de todos los gravámenes y las restricciones de todo tipo que incidían sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier parte contratante. (Wionzeck 1971).

Fue suscrito en un primer momento por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay en febrero de 1960. Colombia y Ecuador lo hicieron un año más tarde. Venezuela en 1966 y en 1967 Bolivia también firmó la carta de adhesión.

<sup>21</sup> El artículo XXIV del GATT constituye una excepción a la Cláusula de la Nación más favorecida, pues establece que las disposiciones del Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, siempre y cuando ciertas condiciones sean cumplidas.

subdesarrollados. El Tratado de Montevideo aspiraba a ser el instrumento mediante el cual la zona de libre de comercio se convirtiera en el medio principal para la cooperación e integración económica regional.

Se pretendía que las desgravaciones se llevaran a cabo por medio de negociaciones anuales. Los tres mecanismos principales para llegar a la constitución de la zona de libre comercio fueron:

- *Las listas nacionales:* especificaban los productos en los que se establecerían concesiones arancelarias. Las partes contratantes se reunían cada año con la finalidad de entablar negociaciones bilaterales, producto por producto, sobre las concesiones que estaban dispuestos a otorgar a las demás partes y las que esperaban recibir de éstas (con excepción de las no extensivas a favor de los países con menor desarrollo relativo) y se convertían en multilaterales, como resultado de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. Las negociaciones partían de las listas de productos para los que cada parte solicitaba la reducción de los aranceles (no menor de 8% de la media ponderada de los gravámenes vigentes aplicados a terceros). Se esperaba que con las negociaciones renovadas anualmente, al final del periodo de transición de doce años, la carga arancelaria para los productos incluidos en las Listas Nacionales de cada una de las partes hubiera desaparecido.
- *La lista común:* incluía todos los productos que las partes contratantes convenían de manera colectiva, la total eliminación de los derechos, recargos y de más restricciones al comercio. Construida en cuatro sesiones de negociación multilateral, una cada tres años durante la transición, y debía contener la relación de productos para los que se eliminaban completamente los gravámenes, es decir, al final de cada primer trienio, la lista común debía estar integrada por productos cuyo valor del comercio intrazonal significara el 25% consecutivamente, por lo que al final del cuarto trienio (coincidiendo con el final del plazo hacia el “perfeccionamiento” de la

zona de libre comercio) la lista común debía contener lo fundamental del comercio (alrededor del 80%).

- *Acuerdos de complementación*: se tenía la posibilidad de que las partes celebraran entre sí este tipo de acuerdos por sectores industriales<sup>22</sup> (Gazol, 2015: 247).

Hay que resaltar que el carácter exclusivamente comercial de los acuerdos, solamente logró la inclusión de un trato preferencial a los países de menor desarrollo pero en ningún momento fueron implementadas acciones encaminadas a reducir las diferencias entre las distintas regiones. No existió tampoco la puesta en marcha de políticas comunes que permitieran dar la pauta para el establecimiento de un mercado común, de igual manera no existió un cambio importante en la estructura productiva de los países, lo cual no sólo no redujo los intereses proteccionistas de los sectores industriales, sino que posibilitó la protección a las industrias nacientes que no fueron capaces de desarrollar la eficiencia requerida para que se diera impulso al proceso de integración.

Si bien es cierto que con la entrada en vigor de la ALALC el comercio se incrementó considerablemente<sup>23</sup>, existieron complicaciones cuando la proporción de diferencias comenzó a disminuir; de esta manera, ante el retraso en las negociaciones, el proceso de integración se obstaculizó. En 1969 se suscribió el Protocolo de Caracas, donde se amplía el plazo a siete años más, estableciendo el 31 de diciembre para que la zona de libre comercio estuviera perfeccionada (Guerra-Borges, 1991: 168), sin embargo, no perdamos de vista que la creación de la ALALC fue un parteaguas para impulsar los procesos de integración que se pusieron en marcha posteriormente, pero al no modificar la estructura de las economías que estaban orientadas a la exportación fuera de la región, no se logró la meta de crear un mercado común y ante esto, el Tratado de Montevideo fue

---

<sup>22</sup> En referencia al artículo 17 de la ALALC el programa de liberalización de los productos deberían incluir cláusulas en las que se buscara la armonización de los tratamientos aplicables a las materias primas y partes complementarias utilizados en los procesos de fabricación involucrados)

<sup>23</sup> Creció cerca de ocho veces pasando de 265.5 millones de dólares en 1962 a 2346.4 millones en 1977. El incremento del comercio intrazonal en términos reales entre 1960 y 1980 fue del 447%

modificado por uno menos ambicioso en sus objetivos y limitado en sus instrumentos. Es así como se dio un retroceso en el proceso de integración en América Latina.

Aunque la liberalización del comercio era una condición necesaria, nunca fue suficiente para que el esfuerzo integrador de los territorios fuera visto como un instrumento indispensable del cual hacer uso, puesto que la liberalización del comercio depende de la magnitud que pueda tener en las economías nacionales; en la ALALC, el impacto de la liberalización era equivalente al tamaño del comercio recíproco partiendo de un 8% y que nunca superó el 15% en general (Gazol, 2015).

### 2.2.3 La Asociación Latinoamericana de Integración

En 1980, la ALALC se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Se firmó un nuevo Tratado de Montevideo el 12 de agosto de 1980 y los países que ya pertenecían a la ALALC convinieron en sustituir el organismo por la ALADI. En su primer artículo queda establecido como principal objetivo continuar con el proceso de integración iniciado en la ALALC, con la meta a largo plazo, del establecimiento de forma gradual y progresiva un mercado común en América Latina.

Una de las diferencias conceptuales de fondo entre los dos Tratados de Montevideo (1960 y 1980) se encuentra en sus distintas formas de poner en práctica el principio de nación más favorecida. Ésta es la diferencia que hace posible la existencia de los Acuerdos de Alcance Parcial y la Preferencia Arancelaria Regional<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> En los Acuerdos de Alcance parcial no participan todos los miembros de la asociación, a diferencia de los Acuerdos de alcance regional. De acuerdo con el número de países firmantes los acuerdos pueden ser: *bilaterales*, *subregionales* (grupo de países vecinos) y *multilaterales* (países que no tienen vecindad geográfica que forman parte de la ALADI). De acuerdo a su carácter pueden ser: específicos (proyecto determinado); *sectoriales* (abordan un sector en particular); *intrasectoriales* (abarcan dos o más sectores) y *generales*

Ante el fracaso en hacer avanzar la integración económica, ya sea por la rigidez de sus esquemas o por las características de la estructura económica, y aunque en principio contenía menores intenciones que la ALALC, debido a que establecía una liberalización del comercio de forma bilateral y que no era necesariamente extensible a todos los miembros, sustituía la iniciativa de crear una zona de libre comercio general por un sistema de preferencias arancelarias (Guerra-Borges, 1991: 42).

Este nuevo Tratado ofrecía un trato diferenciado para aquellos países que fueron considerados con un grado de desarrollo intermedio como Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela (miembros de la Comunidad Andina de Naciones) y no sólo abarca a los países de menor desarrollo como Bolivia, Ecuador y Paraguay. Por lo que es importante señalar la nueva intención de la Asociación para establecer vínculos con otras asociaciones de integración económica en la región; algo también importante de destacar es el hecho de que la ALADI tenía la intención de ampliar la cooperación entre los países miembros a temas más allá de los comerciales (cooperación agropecuaria, científica y tecnológica, promoción del turismo, etc.) aunque no establece ningún mecanismo específico para llevarlo a cabo.

Ante el hecho de que los proceso de integración no escapan al contexto bajo el cual se desenvuelven, la década de los setenta estuvo marcada por la crisis del sistema global provocada por los incrementos de los precios del petróleo; se observó cómo la ALALC fue incapaz de avanzar en el proceso hacia la conformación de un mercado común; la suscripción de este Tratado, lejos de plantear los mecanismos necesarios para consolidar el proceso hacia la conformación de un mercado común, sufrió un retroceso puesto que se plantearon metas menos ambiciosas que las propuestas por su antecesor.

---

La preferencia arancelaria regional es el primero de los mecanismos previstos en el nuevo Tratado y consiste en la aplicación de un arancel menor a los existentes para terceros países a los productos originarios de la zona. (Gazol 2015)

#### 2.2.4 La Comunidad Andina de Naciones

En el marco de la ALALC (1969) es firmado el Acuerdo de Integración Subregional o Acuerdo de Cartagena, suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela<sup>25</sup>, que buscaba la conformación de una Unión Aduanera, la armonización de políticas y la integración industrial entre los miembros. La Comunidad Andina es un organismo integrado por entidades e instituciones reunidas en el Sistema Andino de Integración<sup>26</sup>; cuenta con dos instituciones financieras: la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), así como dos convenios vigentes: uno en materia de salud y otro relacionado con el tema del trabajo; en materia educativa funciona la Universidad Andina Simón Bolívar (Gazol, 2015:408).

Se planteó un tipo de integración que buscaba impulsar el desarrollo económico de la región a través de la industria. Puesto que se retomaba la tesis en torno a la programación, se basaba en una política industrial que no dependería sólo o parcialmente de las fuerzas del mercado o mejor dicho, que no estaría sujeto a los efectos automáticos de la liberación comercial. Los Estados habrían de jugar un papel fundamental. Por ello se hacía énfasis en las medidas para armonizar las políticas económicas y coordinar los respectivos planes de desarrollo. La programación industrial se convirtió en prioridad. Se definieron mecanismos para el funcionamiento de los programas sectoriales de desarrollo industrial, y para los productos no incluidos en éste se acordó la promoción de Programas de racionalización de la producción. (Gazol, 2015: 415)

Se retomaron ideas planteadas por la CEPAL en el Acuerdo de Cartagena con una activa participación del Estado. En su artículo primero, quedan establecidos los objetivos de promover un desarrollo equilibrado y acelerar el crecimiento, teniendo como vía la integración económica, así como el establecimiento de

---

<sup>25</sup> En 1976 Chile decidió no formar parte ya y retiró su afiliación.

<sup>26</sup> Está compuesto por el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina. (Gazol 2015: 408)

mejores condiciones para que la ALALC pudiera avanzar en la conformación del mercado común latinoamericano (Guerra-Borges, 1991:181).

El periodo que transcurre entre 1970 y 1975 es considerado como el más productivo<sup>27</sup> (Rodríguez, 2005), sin embargo, existió la imposibilidad de determinar un arancel externo común; aunado a esto, el entorno de crisis económica por el que atravesaba toda América Latina y los conflictos existentes entre Bolivia, Perú y Colombia, hicieron casi imposible el avance en materia de acuerdos.

En 1991 tuvo lugar una reunión del Grupo Andino que dio como resultado el establecimiento de un cronograma para fortalecer el proceso de integración andino, así la zona de libre comercio quedó establecida en 1993 y el 1 de enero de 1995 terminaron las negociaciones para el establecimiento del arancel externo común. En 1996, bajo la Declaración de Trujillo, se creó la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración.

## 2.2.5 El Mercado Común del Sur

El Mercado Común del Sur (Mercosur<sup>28</sup>) queda establecido el 19 de junio de 1991 con la firma el Tratado de Asunción por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, posteriormente, fueron firmados acuerdos de complementación económica con Bolivia<sup>29</sup>, Chile y Perú y en 2004, con el conjunto de la Comunidad Andina; de esta manera, son países asociados pero no miembros. El último país en completar su proceso de adhesión, haciendo su ingreso formal el 31 de julio de 2012, fue Venezuela.

---

<sup>27</sup> El comercio entre los miembros se incrementó en un 81%. El origen y destino de las exportaciones e importaciones de la zona representaron un promedio de 4.3% del comercio total generado por estos países.

<sup>28</sup> Oficialmente el Mercosur informa también que Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam integran el bloque como "Estados asociados" y que México y Nueva Zelanda son "Estados observadores".

<sup>29</sup> En 2012 Bolivia firmó el Protocolo de Adhesión al Mercosur que fue perfeccionado en 2015 con la firma en conformidad de Paraguay, siendo considerado Estado parte "en proceso de adhesión" (con voz pero sin voto) hasta que se complete el trámite legal, momento desde el cual -de completarse- pasará a ser miembro pleno.

Los países miembros del Mercosur buscaban la ampliación de las dimensiones de sus mercados y veían a la integración como la vía para lograr el desarrollo económico con justicia social. Y con base en el desarrollo de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos regionales y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países (Manchón, 2000: 198) los países miembros se comprometieron a poner en práctica un programa de liberalización comercial que consistía en la disminución progresiva de las restricciones no arancelarias, así como la coordinación de las políticas macroeconómicas de forma gradual y convergente con los programas de liberalización comercial. Aunado a lo anterior, se tenía el objetivo de establecer un arancel externo común para incentivar la competitividad de los integrantes.

Sus antecedentes, en primer lugar, se encuentran en el fracaso de la ALALC y en el poco progreso en materia integradora de la ALADI; ya desde 1969 se buscaba una mayor vinculación de dichas economías, esto se materializó en el Tratado de la Cuenca del Plata cuyo propósito consistía en agrupar en una sola entidad, la tarea de coordinar la explotación de los recursos de los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y de la Plata. La importancia de este tratado se encuentra en que constituyó un espacio de cooperación que iba más allá de los temas estrictamente comerciales.

Para 1994 fue aprobado el protocolo de Ouro Preto, que tenía como objetivo primordial el perfeccionar la unión aduanera y sentar las bases para conformar el mercado común. El protocolo creó los siguientes organismos:

- El Consejo de Mercado Común
- El Grupo del Mercado Común
- La Comisión de Comercio del Mercosur
- La Comisión Parlamentaria Conjunta, El Foro Consultivo Económico y Social
- La Secretaría Administrativa del Mercosur



La creación de organismos como los que se mencionan anteriormente, sin duda habla de una fuerte intención de crear instituciones que permitieran dar sustento y fortalecer el proceso. Asimismo, abonó de manera benéfica, la coyuntura política por la que se pasaba en esos momentos en América del Sur: la recuperación de la democracia que sustituyó a los gobiernos anteriores. La Cláusula Democrática es un claro ejemplo de esto<sup>30</sup>.

La conformación de un sistema de organizaciones enfocadas a fortalecer el proceso de integración puso en evidencia la influencia de que el proceso de integración europeo estaba demostrando que para la organización de una región, no es suficiente la actuación de los mercados por sí solos.

#### 2.2.6 La Unión de Naciones Sudamericanas

Los jefes de Estado de la región sudamericana se reunieron en Brasilia convocados por el entonces Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, e intercambiaron una serie de opiniones acerca del futuro del subcontinente, no sólo en el ámbito económico sino también sobre la posible negociación del ALCA<sup>31</sup>. Surgió aquí además una iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), posteriormente retomada por el Banco Interamericano de Desarrollo y que fue materializada durante la II Cumbre en Guayaquil 2002 (Gazol, 2015).

En la III Cumbre, realizada en Perú en 2004, se firma el documento que da vida a la que en un principio se llamó la Comunidad Sudamericana de Naciones y que, en 2007, posterior al término de la I Cumbre Energética de la Región Sudamericana, modificó su nombre por el de Unión de Naciones Sudamericanas

---

<sup>30</sup> La Cláusula Democrática establece la suspensión de cualquier miembro en el que se llevara a cabo un golpe de Estado. Esta iniciativa se hizo oficial en la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático el 17 de diciembre de 1994.

<sup>31</sup> Desde su lanzamiento en la década de los noventa la Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propuesta por Estados Unidos, correspondió a un intento por retomar el control de su zona de influencia natural. En general, se presentó como parte de un proyecto de largo alcance para establecer las condiciones que permitieran mejorar sus capacidades competitivas en el escenario mundial. La propuesta se convirtió en el primer instrumento utilizado por el gobierno estadounidense, de carácter estratégico desde la Alianza para el Progreso, respecto a su relación con el resto del continente.

(UNASUR), el documento se conoce como la Declaración del Cusco. Constituida por los cuatro miembros que hasta esa fecha conformaban el Mercosur, los cinco países que integraban la Comunidad Andina, Chile y dos de los tres miembros continentales del Mercado Común del Caribe (Caricom), que son Guyana y Surinam<sup>32</sup>.

En la Declaración del Cusco se plantean algunas consideraciones que sirvieron de base para la toma de la decisión de integrar la Unión Sudamericana y que, a grandes rasgos, son las siguientes:

- La historia compartida por todos los integrantes.
- La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad.
- El reconocimiento de que la mejora en la calidad de vida de sus habitantes no sólo tiene que ver con el crecimiento económico sostenido, sino con el reconocimiento de las asimetrías existentes entre sus miembros, con la distribución del ingreso, con la elaboración de estrategias para mejorar el medio ambiente y con el acceso a la educación y la inclusión social.
- El compromiso con la lucha a la pobreza y la generación de empleo de calidad.
- La pertenencia común a regímenes democráticos.
- La determinación de poner en práctica un espacio sudamericano que estuviera integrado en lo político, social, económico, ambiental y con una infraestructura que fortaleciera la identidad de América del Sur (Gazol, 2015).

Para cumplir con los propósitos anteriores, la Declaración prevé las siguientes acciones:

*“La Comunidad Sudamericana de Naciones establecerá e implementará progresivamente sus niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia y sobre la base de la*

---

<sup>32</sup> El tercer miembro continental es Belice, los demás son islas del Mar Caribe.

*institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros”.*

*“Los Ministros de Relaciones Exteriores elaborarán una propuesta concreta de cursos de acción que considere, entre otros aspectos, las reuniones de jefes de Estado como instancia máxima de conducción política y de Cancilleres como ámbito de decisión ejecutiva del proceso”.*

Tanto la unión de los dos bloques por la vía de un Acuerdo de complementación Económica, Mercosur y la Comunidad Andina, que se llevaron a cabo en 2004, en el marco de la ALADI y que eventualmente conduce al establecimiento de una zona de libre comercio entre ambos, así como el surgimiento de acuerdos de libre comercio al amparo de la ALADI y la decisión de ésta para avanzar en la conformación de una zona de libre comercio en la región latinoamericana, contribuyeron a abonar benéficamente el terreno para la formalización de la UNASUR.

El compromiso de profundizar en los esfuerzos bilaterales, regionales y subregionales de integración física, energética y de comunicaciones, aunado al hecho proponer nuevos mecanismos de financiamiento, sin duda, implica un paso determinante en la integración de la región que promueve mecanismos distintos a la ortodoxia tradicional en esta materia.

#### 2.2.7 La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)<sup>33</sup> fue propuesta en 2003 por el Presidente de Venezuela Hugo Chávez; en ella se promueve el mecanismo para alcanzar la integración a través de la “cooperación

---

<sup>33</sup> El acrónimo ALBA pasó a ser ALBA-TCP, a solicitud del presidente boliviano Evo Morales, para incluir y reflejar el Tratado de Comercio de los Pueblos.

*de fondos compensatorios para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países de menor desarrollo frente a los desarrollados” (Gazol, 2015). Propone también la lucha contra la pobreza y la exclusión social priorizando los temas relacionados con los derechos humanos, de la mujer y laborales, así como la defensa del ambiente por sobre la simple liberalización de los mercados<sup>34</sup>.*

No se cuenta con un documento que defina plazos y procesos que obliguen a los actuales y futuros adherentes al proyecto, aunque sí pretende establecer un marco normativo con el objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria en la región del Caribe, la organización de programas de salud, vivienda, servicios básicos y en una amplia gama de sectores, en aras de ampliar el espacio para el desarrollo de la actividad productiva generando economías de escala. Todo ello, promoviendo de manera consiente el Tratado de Comercio de los Pueblos<sup>35</sup>, es decir, a través de intercambios justos con un uso racional de los recursos naturales.

#### 2.2.8 La transformación de los procesos de Integración en América Latina

A finales de la década de los cincuenta, el impulso inicial que se dio a los procesos de integración regional fueron influenciados por procesos del mismo tipo llevados a cabo en Europa, así como por una estrategia de industrialización que tenía como medio la sustitución de importaciones promovida por la CEPAL. Bajo este esquema, los procesos de integración y sus acuerdos comerciales se vieron como el medio para incrementar el tamaño de los mercados internos, al permitir el aprovechamiento de las economías de escala que otorgaba el mercado ampliado.

---

<sup>34</sup> En un inicio se trataba de una iniciativa de cooperación venezolana con algunos países del Caribe, originalmente con Cuba pero que ha incluido a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Surinam, y algunos estados caribeños como Antigua y Barbuda, Dominica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas.

<sup>35</sup> Es una iniciativa del presidente boliviano Evo Morales de un tratado de comercio en el marco del ALBA, entre Bolivia, Cuba y Venezuela. Fue firmado en La Habana el 29 de abril de 2006 por los presidentes Fidel Castro, Hugo Chávez y Evo Morales.

Los Tratados de Comercio de los Pueblos son instrumentos de intercambio solidario y complementario entre los países destinados a beneficiar a los pueblos, en contraposición a los Tratados de Libre Comercio tradicionales, que consisten en acuerdos comerciales regionales o bilaterales para ampliar el mercado de bienes y servicios entre los países participantes.

Se consideraba necesario un nivel elevado de protección antes los productos importados provenientes del exterior de la región, mientras que las empresas locales lograban aumentar sus niveles de eficiencia para competir ya no solo a nivel regional, sino mundial.

Durante la primera década, el comercio se expandió con rapidez y posteriormente, el dinamismo se perdió ante la presión ejercida por los déficits en la balanza de pagos y la crisis de la deuda de los años 80 (Rodríguez, 2005).

El propósito de los primeros acuerdos de integración iba más allá de la liberalización comercial, puesto que se intentaba proteger el mercado ampliado. Desafortunadamente, las actividades de sustitución de importaciones no lograron desarrollar la eficiencia necesaria para dar un impulso positivo al proceso. El esquema de protección industrial propició actividades que eran altamente intensivas en la utilización de capital e importaciones que no eran capaces de generar un alto valor agregado ni las divisas necesarias para ser autosuficientes (Ibídem 2005).

Aunado a lo anterior, Estados Unidos modificó su política hacia América Latina. Anteriormente, no había dado señales de apoyo expreso a ninguna de las iniciativas de integración de la región. La integración pasó a ser un tema central, tanto en el ámbito político como en el económico. En 1990, el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, lanzó la denominada Iniciativa para las Américas, donde se proponía la creación de una zona continental de libre comercio, al mismo tiempo que los países latinoamericanos buscaban reactivar los primeros proyectos de integración y trataban de adaptarse a los nuevos acontecimientos internacionales.

A partir de la década de los ochenta, América Latina comenzó a enfrentar reformas y reestructuraciones económicas que buscaban una nueva forma de inserción a la economía mundial y un proyecto de integración acorde, desde la perspectiva gubernamental a la nueva realidad.

A través de la puesta en marcha de políticas de ajuste estructural y políticas de estabilización, los gobiernos latinoamericanos intentaron superar la crisis

económica. Las más representativas fueron la apertura comercial y financiera, los procesos de privatización de las empresas estatales y paraestatales, la reforma del Estado y la desregulación económica. Las relaciones con los países desarrollados se buscaron establecer a través del fortalecimiento de las exportaciones manufactureras.

Una de las principales orientaciones de las reformas que se pusieron en práctica en los años ochenta fue la estructuración de economías abiertas (Rodríguez, 2005). Los diferentes ritmos por cada país latinoamericano para transitar por estas vías y su orientación hacia la apertura comercial y financiera, facilitaron que en sus relaciones económicas eternas se privilegiaran los acuerdos de libre comercio y entre ellos, destacaron los de carácter bilateral y subregional (CEPAL, 1991).

México, en este sentido, orientó su política económica externa de manera casi exclusiva a la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Con esto, no sólo se inauguraron los acuerdos comerciales entre países de distintos niveles de desarrollo, sino que se definió un nuevo tipo de relación y expresión de la nueva política de Estados Unidos hacia el continente.

La tendencia a la formación de regiones obtuvo un mayor peso en el funcionamiento de la economía internacional y en el desarrollo del comercio exterior de diversos países. Los avances en el multilateralismo han estado encaminados en las últimas tres décadas hacia un mayor nivel de regionalización del comercio con distintos niveles de intensidad entre los países o bloques involucrados.

Los cambios ocurridos en el contexto internacional<sup>36</sup>, motivaron a Estados Unidos a intensificar los esfuerzos para incrementar las relaciones con el resto del continente, dando fin a un periodo en el que las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos se volvían prioritarias cuando se detectaba un peligro potencial para la seguridad estadounidense, proveniente de la confrontación geopolítica con el socialismo.

---

<sup>36</sup> El principal cambio se dio en la esfera política y tuvo que ver con el derrumbe del socialismo concretado en 1989 con la caída del Muro de Berlín y en 1991 con la desintegración de Unión Soviética. Esto significó la desaparición de uno de los dos polos en torno a los cuales la Guerra Fría se había desarrollado.

La iniciativa de las Américas propuesta en 1990 se convirtió en el primer instrumento de carácter estratégico, utilizado por el gobierno estadounidense desde la Alianza para el Progreso, en relación a su participación en América Latina.

### 3. La Cooperación Sur-Sur y su impacto en la integración de América Latina

#### *3.1 Importancia de la Cooperación Sur-Sur en América Latina*

Poco después de la Segunda Guerra Mundial, los actores del “norte” desde gobiernos, instituciones internacionales y con el paso de los años, las Organizaciones no gubernamentales (ONG) dominaron la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) como una política pública. Con el desarrollo de las relaciones internacionales, una amplia gama de actores adicionales a los Estados-naciones, como fundaciones, cooperativas, organizaciones campesinas y muy fuertemente, el sector privado, que han complementado el trabajo oficial de los países del norte, comenzaron a ser estudiados también por su creciente relevancia, sin embargo, más recientemente, la proliferación de “donantes emergentes” ha acaparado un mayor interés, tanto en el plano académico como en el político y periodístico<sup>37</sup>.

Las principales potencias que han concentrado dicho interés son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (los denominados BRICS), aunque también lo han hecho otros de países del sur, en un esfuerzo por entender mejor los cambios de la economía mundial en general, así como de la CID en particular, dentro del campo de las relaciones internacionales la Cooperación Sur-Sur (CSS) pareció pasar desapercibida por muchos años, pero recientemente se consideró que desafiaba el sistema de cooperación generado en las últimas cinco décadas. Se comenzó,

---

<sup>37</sup> El punto de inflexión es el discurso de Richard Manning (2006), director del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en el cual se refirió a los “donantes emergentes” en el sector de la CID. En concreto Manning hizo referencia a India y China, pero pronto otros autores (Kragelung, 2008) extendieron la referencia a Brasil y otros países que no son miembros del CAD.

por lo tanto, con un gran debate sobre los efectos de la cooperación entre países del Sur en la CID, el cual alcanzó un grado razonable de consenso para 2010 sobre el hecho de la falta de información suficiente sobre la CSS.

La actual CSS es signo de una nueva evolución en las relaciones Norte-Sur que implican no sólo un cambio cuantitativo en el progreso de los volúmenes de la ayuda no regulados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sino también, un cambio cualitativo de la cooperación internacional que se promueve como una política pública de cooperación más efectiva.

Los cambios en el sistema de CID actual no necesariamente podrán ofrecer mejores condiciones de generar una mayor sostenibilidad del desarrollo. Surge entonces la necesidad de una revisión de la implementación práctica de las políticas de CSS de los proveedores del sur desde la perspectiva de su contribución a un desarrollo sostenible que sea efectivo y ciertamente duradero. La materialización final de esa sostenibilidad, sin embargo, dependerá tanto de los ajustes del sistema general y de las nuevas ideas que pudieran surgir en él, como de la capacidad de los diferentes países de participar e influir en el sistema para sacar el mejor partido de las políticas de cooperación. Es decir, los países del sur se desenvuelven en un entorno construido a través del tiempo que condiciona el potencial de éxito de la sostenibilidad de su desarrollo.

Resulta importante entonces examinar la coherencia entre el discurso del sur y la praxis de sus políticas de cooperación y la capacidad de generar las condiciones generales para mantener el desarrollo sostenible en sus territorios.

El seguimiento a las acciones de CSS hecho por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) es uno de los mejores para mostrar la asignación sectorial de esta cooperación en América Latina en particular<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Un apoyo significativo en la cuantificación de la CSS, en América Latina y el Caribe, es el trabajo realizado por la SEGIB en la sistematización de los datos sobre las experiencias de CSS de los países latinoamericanos. (Ver los informes de la SEGIB que se publican desde 2007).



Complicada es la comparación en términos de eficacia entre donantes tradicionales (norte) y los proveedores del sur, ya que estos últimos realizan relativamente pocas visitas para revisar el progreso de sus programas y proyectos, así como en el esfuerzo de la coordinación de actividades. Esto puede ser explicado en parte debido al hecho que la mayoría de la cooperación realizada por estos donantes es entregada como proyectos y los sistemas de seguimiento y monitoreo se enfocan en el cumplimiento a tiempo de los mismos y no hacen referencia a los impactos de los mismos en las economías receptoras (ECOSOC, 2008).

Otro aspecto del que constantemente se hace mención como si formara parte de un debate, aunque, en el fondo todos los trabajos apuntan en la misma dirección, se refiere a que la CSS compite con la cooperación tradicional. El consenso es que ambas cooperaciones son complementarias (Martín Faus, 2015). Un primer aporte en esta cuestión se refiere al hecho de que la CSS aún es una parte minoritaria en términos de recursos, a pesar de ir a la alza. Aún no se considera que la CSS ofrezca una alternativa a la cooperación tradicional en un futuro cercano, debido a su tamaño, pero sí es de resaltar que tiene un impacto en los donantes tradicionales en sus programas y en sus relaciones con sus socios receptores, ya que tienen acceso a una gama más amplia de opciones en algunas áreas temáticas. Para Kragelund (2010), estos efectos significan que los donantes tradicionales deberían revalorar sus políticas de acuerdo a los cambios que esto tiene en el ámbito de la cooperación. Incluso para la CEPAL (2010), la actual ola de CSS ofrece espacios innovadores de cooperación, en el sentido de que involucra una amplia variedad de actores, nuevas vías de comunicación y procesos de aprendizaje.

Se hace necesario considerar el marco general de la CSS para comprender las acciones de los proveedores de cooperación para el desarrollo Sur-Sur en su completa dimensión. En un sentido más amplio, están enfocadas las acciones de cooperación relacionadas con la integración regional, por ejemplo, así como los bienes públicos regionales o globales como la gobernanza democrática del sistema internacional mismo, focalizado en el de Cooperación Internacional para el

Desarrollo como ejemplo representativo. Estas acciones son de suma importancia para la categoría de los proveedores de Cooperación del Sur (Martín Faus, 2015).

Esencialmente, la retórica de la CSS está fuertemente marcada por un intento de distinguirse y diferenciarse de la cooperación tradicional, en particular, de la verticalidad de la Cooperación Norte-Sur, sin embargo, como lo menciona Rowland (2008), las declaraciones públicas de solidaridad entre los países del sur encubren, en cierto sentido, el mismo complejo sistema de motivaciones para cooperar que tienen los donantes tradicionales con sus relaciones jerárquicas donante-receptor.

Es importante destacar el hecho de que la cooperación puede ser mutuamente beneficiosa. Los proveedores del sur se sienten menos obligados a justificar la cooperación como algo puramente altruista, algo que como concluye Rowland (2008), se puede argumentar debido a que estos países son menos ricos que los donantes tradicionales. Sobre esta misma línea de argumentación, se puede agregar la relación de poder Norte-Sur y en este sentido, incluso considerando relaciones dispares entre donantes del sur y la presencia de intereses geoestratégicos y comerciales por parte del actor más poderoso en la ecuación, esta actividad contribuye de todas maneras a incrementar el nivel de desarrollo del sur y su participación en la gobernabilidad del sistema, teniendo así un beneficio superior a la cooperación tradicional, ya que ésta abonaría en todo caso, al mantenimiento de las relaciones de poder desiguales entre el norte y el sur.

A diferencia de los donantes del norte, entre los proveedores del sur no existe complicación alguna en reconocer y destacar los beneficios obtenidos para sí mismos de la cooperación existente, un ejemplo de ello es Brasil. Aunado a esto, dentro del sur, al no ser tan amplia la diferencia con sus socios y al verse “contrapuestos” en conjunto al norte, no se tiene restricción moral para resaltar los beneficios del proceso de mutua cooperación con países del sur de menor capacidad económica. La competencia internacional Norte-Sur ofrece un argumento más general en el cual los países del sur se sitúan para consolidar marcos amplios de cooperación en los campos políticos, económicos y sociales

que les otorguen mejores condiciones para hacer frente a las estructuras de sus economías (Martín Faus, 2015).

El tomar en consideración al escenario geográfico en el cual trabajan los donantes tanto del norte como del sur, proporciona ciertos datos acerca del motivo por el cual los países establecen sus políticas de cooperación. En esencia, la discusión sobre el porqué de la cooperación al desarrollo la encontramos en la necesidad de los receptores *versus* los intereses de los donantes. El lugar dónde los países cooperan es un indicador que entrega datos sobre los intereses de los oferentes.

En relación a la dispersión geográfica se argumenta que, en primera instancia, en la medida que mayor sea la dispersión, mayor importancia de los intereses político-estratégicos de las relaciones internacionales del Estado donante, por encima de los intereses de desarrollo internacional al momento de fijar el monto de sus aportaciones, donde la expresión de esta tendencia se puede encontrar en la distribución de los aportes realizados por las grandes potencias económicas. En su caso, sus intereses son variados y por lo tanto, sus flujos de cooperación se encuentran presentes alrededor del globo.

Tomando en cuenta en principio, la proximidad geográfica y de acuerdo a lo planteado por Martín Faus (2015), ésta determinará la dirección de la mayoría de los flujos de cooperación. Esto se hace especialmente evidente en el caso de los donantes emergentes. Asimismo, semejanzas culturales son una razón de importancia, así como el surgimiento de oportunidades con el propósito de incrementar el comercio y fortalecer las relaciones políticas (Kragelund, 2010: 3).

Aspecto de particular relevancia es el refuerzo de los procesos de integración regional (Davies, 2010), especialmente notorio en la región de América Latina. Este acercamiento hace sentido también por ser más eficiente en términos de costos. Similitudes regionales, culturales, lingüísticas y experiencias son percibidas como ventajas comparativas para los socios receptores (ECOSOC, 2008). Sin embargo, es importante destacar, tal y como lo menciona Kraegelund (2010), que algunos de los donantes emergentes, en particular China e India y en América, Brasil, están fortaleciendo de manera acelerada sus vínculos con África y

otras regiones más allá de su área geográfica inmediata. Lo que demuestra el complejo funcionamiento del sistema internacional actual en el que convergen el comercio internacional, la política exterior y las políticas de cooperación de los países tanto “tradicionales” como emergentes, con distintas formas de trabajar. La CSS se vuelve un medio para “pagar” a los países más pobres a medida que los países emergentes amplían sus intereses políticos y económicos más allá de su relación con sus vecinos inmediatos, su región y se mueven eventualmente a otras regiones para tener un alcance global (CEPAL, 2010: 3).

### 3.1.1 Los países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional

América Latina y el Caribe están clasificados como países de “renta media”<sup>39</sup>, razón por la que la región no es prioritaria en la asignación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De acuerdo con cifras presentadas por la OCDE, la AOD destinada a la región en 1990 representaba el 9% del total de AOD con una tendencia a la baja, registrando un 7% para 2009 y un 6.7% para el 2014.

De acuerdo a los datos presentados por el Banco Mundial (2014), la región tuvo una tasa de crecimiento en 2014 de apenas 1.3%, por debajo del promedio mundial que fue de 2.5%, un ingreso per cápita equivalente a 9,051 USD<sup>40</sup> (dólares corrientes 2014), una esperanza de vida de 75 años y una población de 521.9 millones de habitantes.

Esta realidad es interpretada por los donantes tradicionales y por los organismos multilaterales de ayuda para el desarrollo, como una región que debe asumir la responsabilidad de su propio desarrollo ya que han alcanzado un nivel de ingreso suficiente para ello.

---

<sup>39</sup> El total de países de renta media en el mundo son 104 países, de los cuales 56 son renta media baja y 48 renta media alta. De este total la región de América Latina y el Caribe concentran 20 países de renta media alta y 9 de renta media baja.

<sup>40</sup> El PIB per cápita está calculado bajo el método atlas en dólares corrientes del año 2014. Véase <http://www.worldbank.org>

Cabe mencionar que la clasificación y graduación de los países según su renta per cápita está fundamentada en una concepción del desarrollo como crecimiento económico y en un criterio relacionado a su capacidad de pago de los préstamos internacionales, que no da cuenta de la multidimensionalidad de los procesos de desarrollo y desafíos de la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Las cifras esconden una realidad regional donde persisten grandes desigualdades y vulnerabilidades estructurales que impiden avanzar hacia un desarrollo integral de las sociedades que habitan la región. Los países latinoamericanos esencialmente exportadores de recursos naturales son, por lo tanto, vulnerables a la variación constante de los precios internacionales de los mismos. Por ello resulta absurdo determinar la “graduación” de la gran mayoría de estos países únicamente porque se ha atravesado una coyuntura internacional favorable de precios elevados de sus exportaciones, llevando a incrementar el PIB per cápita. La desigualdad que enfrenta la región no es coyuntural, forma parte de vulnerabilidades estructurales frente a las cuales la cooperación internacional es, sin duda, un valor añadido para buscar solucionar dichas problemáticas (AUCI, 2012).

No obstante, la mayoría de los países latinoamericanos han asumido que, dado su nivel de desarrollo relativo y vistos algunos avances que se alcanzaron en materia de desarrollo humano e institucional en sectores específicos como la consolidación democrática, tienen la responsabilidad de aportar al desarrollo regional y global a través de la CSS y Triangular.

### 3.1.2 Escenarios latinoamericanos multilaterales de Cooperación Sur-Sur

En el año 2002, durante la XV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe (ALC), Yiping Zhou (entonces Subdirector de la Dependencia Especial de Cooperación Internacional Sur-Sur) señalaba que en ALC nació y cobró fuerza gran parte del movimiento de la CSS en términos filosóficos y prácticos. Aquí se concibió la idea de establecer el G-77,

se adoptó el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en 1978, se dio el Plan de Acción de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo en 1981 y se realizó la I Cumbre del Sur, en el 2000 en la Habana.

En este orden de ideas, Ayllón (2008) agrega tres factores que a su juicio explican el surgimiento de este tipo de cooperación en ALC. Primero, resalta el relativo éxito de algunos países latinoamericanos que alcanzaron apreciables niveles de desarrollo; segundo, el papel que jugó la cooperación al desarrollo en la adquisición de dichas capacidades; y tercero, la activación de un dialogo político entre los países que entendieron la necesidad de reivindicar temas clave para su desarrollo (Nivia-Ruiz, 2010).

En la actualidad es posible apreciar cómo se han ido creando nuevos escenarios y sistemas de diálogo, debate, programación y ejecución de acciones regionales de CSS en ALC. A continuación se presentan algunos de los cuales disponen considerables fuentes documentales, sin ignorar la existencia de otros:

a) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La normativa y el mandato de la CEPAL para el desarrollo de actividades de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) emanan de resoluciones específicas, del PABA de 1978 y de la creación del comité especializado en la materia llamado Comité de Cooperación Técnica entre Países y Regiones en Desarrollo.

Desde el año 1981, se ha reunido periódicamente de forma bianual adoptando las principales medidas de la Comisión en materia de cooperación entre países en desarrollo.

Asimismo, elabora una serie de informes con respecto a las actividades realizadas durante el bienio respectivo, para el apoyo y la promoción de esta modalidad de cooperación. En cumplimiento de su mandato, la CEPAL promueve la CTPD mediante diversas modalidades que incluyen, entre otras: la inclusión de

elementos de cooperación horizontal en los estudios que se realizan; la preparación de proyectos específicos; la prestación de asesoría técnica a las oficinas nacionales encargadas de la cooperación internacional; el apoyo técnico a las redes de CTPD; el suministro de servicios de información; etc.

En general, las actividades CSS, en el marco de la CEPAL, son componentes de proyectos específicos de cooperación técnica que se ejecutan con recursos extrapresupuestarios provenientes de distintas fuentes (sistema de Naciones Unidas, Gobiernos de la región, las ONG y el apoyo de países desarrollados en una proporción importante de ellos)<sup>41</sup>.

#### b) Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Luego de su constitución en octubre de 1975, la Secretaría Permanente del SELA ha venido ejecutando una amplia variedad de programas e iniciativas en materia de cooperación regional e internacional que abordan problemas identificados como prioritarios dentro de la agenda latinoamericana y caribeña. De acuerdo con Nivia-Ruiz (2010), uno de los dos propósitos para los cuales se creó el SELA fue “estrechar filas entre los 27 Estados soberanos que lo conforman para profundizar la cooperación mutua y lograr que la variable *‘cooperación regional’* sea un elemento importante en la consecución de los objetivos nacionales de cada uno de los Estados miembros”.

Es necesario destacar que los 27 países de la región miembros del SELA, han conferido a este organismo la responsabilidad de actuar como punto focal regional para apoyar las actividades de CTPD que realizan los centros nacionales de coordinación encargados de esta materia. Por tal motivo, el SELA convoca, desde el año de su creación, a las “Reuniones de Directores de Cooperación Técnica Internacional”, como un espacio para el encuentro y el intercambio.

---

<sup>41</sup> Para mayor información al respecto, se pueden consultar los Informes de Actividades de la Comisión, donde se presenta la evolución de las contribuciones extrapresupuestarias a las actividades de cooperación técnica de la CEPAL según el tipo de donantes.

A partir de 1998, estos encuentros cambiaron de nombre a “Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe” con la finalidad de ampliar su nivel (no sólo Directores de CTPD) e incluir otros actores de la cooperación. A la fecha se han celebrado 25 de estos encuentros, en donde se destaca la participación de diversos sectores como representantes de agencias de cooperación, organismos regionales, internacionales, actores privados, etc.

En 1998, durante la XIII Reunión de Directores, la Secretaria Permanente del SELA acordó la conmemoración del vigésimo aniversario del PABA y para ello, se decidió la presentación de un documento de análisis y proyección de la cooperación regional. En este sentido, la Agencia Brasileña de cooperación preparó el documento “Operacionalización de las nuevas orientaciones de CTPD”, que fue presentado a consideración de los Directores de Cooperación de los países miembros.

El documento se convirtió en la ahora guía orientadora de la CSS en el SELA, preveía que los países se involucraran de forma decidida en la identificación y operacionalización de proyectos estratégicos de CSS. Se buscaba, fundamentalmente, identificar unos pocos sectores estratégicos donde los países harían sugerencias de oferta y demanda al SELA, realizando diagnósticos sobre experiencias ya existentes y de beneficios comprobados. (Nivia-Ruíz 2010).

La periodicidad de las reuniones permite una adecuada retroalimentación con las instancias técnicas nacionales que coordinan la cooperación y el encuentro entre los diferentes actores de cooperación en ALC, estimulando el intercambio de experiencias. El SELA ha reconocido tanto el potencial que ofrece esta modalidad de cooperación como un mecanismo que fortalece las relaciones de cooperación entre sus miembros.

### c) Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Desde su primer encuentro en 1991, los jefes de Estado en Iberoamérica han impulsado considerables avances en el tema de la cooperación iberoamericana, la



cual es cofinanciada por todos los países participantes y/o recurriendo a fondos externos. Desde 1991, la cooperación ha sido un aspecto central de la Conferencia Iberoamericana, en la que se reconoce y asume la importancia de su promoción a través de diversos temas (Nivia-Ruiz, 2010: 22).

En este sentido, SEGIB (2007) considera que la cooperación iberoamericana se caracteriza por el principio de horizontalidad. Entiende que la excede al simple intercambio entre países en desarrollo, dándole un especial énfasis a los términos de igualdad y los principios de solidaridad sobre los que debería estar formulada.

La SEGIB entonces, no se refiere a la CSS, sino a la cooperación horizontal Sur-Sur, que en este marco, además, impulsa actuaciones de cooperación triangular. *“Con esta modificación, el acento se ha puesto en la necesidad de que la relación entre los países se establezca en términos iguales”* (Xalma & Vera, 2008). En este sentido, los autores plantean una caracterización de dicha modalidad de cooperación, en donde puede presentarse de manera bilateral o regional.

Las modalidades que para efectos de la SEGIB tendrá la CSS, se definen en: programas iberoamericanos (al menos siete países); iniciativas iberoamericanas (al menos tres países); y proyectos adscritos (al menos tres participantes no gubernamentales), los cuales cuentan con sus respectivos procedimientos de elaboración, presentación y aprobación antes de ser respaldados por la Cumbre (Nivia-Ruiz, 2010: 23).

La SEIB manifiesta que las prioridades en sus dinámicas de CSS seguirán siendo la educación y la cultura, bases de una cooperación que se abre progresivamente a otras áreas como contribución a la cohesión social de la región latinoamericana. Igualmente, como mecanismo de seguimiento de dicha cooperación la SEGIB elabora un informe anual sobre cooperación iberoamericana<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> A la fecha están disponibles cinco informes donde la panorámica se centra en la Cooperación Sur-Sur en su dimensión técnica y en sus modalidades Horizontal Bilateral, Horizontal Regional y Triangular, y sólo de manera marginal, en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que recibe América Latina. Pueden ser consultados y descargados en el sitio web de la SEGIB <http://www.segib.org>

#### d) Organización de Estados Americanos (OEA)

En 1987 la Asamblea General de la OEA reiteró la prioridad de la cooperación horizontal con el fin de contribuir a la solidaridad regional. A partir de los años 90, algunos países solicitaron a la OEA que implementara programas de cooperación horizontal, desarrollando actividades con recursos propios de los países, de los receptores y/o de terceros donantes (Ibídem: 24).

En 1994, con motivo de la Asamblea General sobre Cooperación y Desarrollo celebrada en México, se inician las aproximaciones hacia el concepto de cooperación solidaria en el marco de las actividades de la OEA. Este concepto abarca a todos los Estados miembros y según Quiñonez (2008), supera la tradicional asistencia, presta especial atención a la cooperación horizontal y busca orientar efectivamente los limitados recursos de la OEA.

El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), establecido en junio de 1996, se convirtió en el principal instrumento de solidaridad y cooperación regional de la OEA, con lo que pasó de ser una institución proveedora de servicios a una también promotora de la cooperación interamericana, reformulando las funciones con base en las nuevas prioridades. La OEA crea en el 2000 la Agenda Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo como órgano subsidiario del CIDI, cuyo propósito es promover, coordinar, gestionar y facilitar la planificación de programas, proyectos y actividades de cooperación solidaria para el desarrollo (OEA, 2000).

Para su implementación, la OEA dispone de un fondo regular, un fondo especial multilateral (FEMCIDI)<sup>43</sup>, un programa de becas y fondos específicos con los que se constituyen contribuciones o donaciones para un fin determinado, dado por un Estado o entidad pública o privada, que se acreditan a un fondo específico o un fondo fiduciario administrado por la Secretaría General de la OEA (Quiñonez, 2008).

---

<sup>43</sup> Establecido en 1997, constituido con las contribuciones voluntarias de los estados miembros para implementar el respectivo plan estratégico de cooperación solidaria vigente.

### *3.2 Estudio de las relaciones de Cooperación Sur-Sur en el actual proceso de Integración Latinoamericana*

Marcel Mauss (1923-1924) explica en su ensayo sobre la donación, cómo donar crea un enlace social entre el donante y el receptor. Este fenómeno social es determinado por el autor en tres pasos: el acto de donar que establece el enlace; la aceptación de la donación y finalmente, actuar recíproco. Estos pasos no hacen más que describir un equilibrio que es preferente mantener en una relación. La ecuación es simple: dar y tomar. En el ámbito de la Ayuda Oficial al Desarrollo, dominado por la OCDE y la Comisión de Ayuda al Desarrollo (CAD), este equilibrio no se da, puesto que donar se concibe como un acto desinteresado o esto es al menos lo que se puede percibir en los discursos propagados por los miembros del CAD. Sin embargo, existe una brecha entre la retórica y la práctica puesto que suelen existir prácticas de condicionalidad de la ayuda por parte de algunos de los donantes tradicionales (Krizmanics, 2012).

Lo que importa para este trabajo no es la relación que existe entre los donantes del CAD y sus donantes ajenos, sino las relaciones que existen entre los países que conforman este último grupo. En América Latina este grupo se compone, por un lado, por países a los que los donantes del CAD hacen referencia como “donantes emergentes” (Brasil, México, Argentina y en menor medida, Colombia y Venezuela), y por otro lado, por los países que son sus principalmente receptores (SEGIB, 2011)<sup>44</sup>.

Las relaciones entre estos dos grupos conllevan una cierta dispersión de intereses que se reflejan en la falta -en el caso de la CSS- o la existencia incipiente de un marco institucional, político y normativo -en el caso de la integración latinoamericana-. Esto desgasta la posición de cada uno, pero también del conjunto de actores implicados al momento de comenzar las negociaciones a nivel

---

<sup>44</sup> Acerca de los debates terminológicos sobre como denominar a los donantes ajenos al CAD véase Mawdsley (2012)

global (véase Hirst, 2010: 26). Por lo que *“la diversidad y heterogeneidad de los componentes son considerados factores de riesgo para la cohesión de un grupo de países; la ausencia de un marco institucional, político o normativo facilita que no se ponga en cuestión el papel de cada una de las partes, pero dificulta la visibilidad y la puesta en común de los intereses colectivos”* (Sotillo, 2010: 13); sin embargo, esto no quiere decir que la discusión no exista o que falten propuestas para lograr una mayor cooperación o integración, pero el carácter de este marco normativo continúa en un Estado de evolución inicial que se puede percibir en el contenido debatido que gira en su mayoría en torno a la esencia y razones de existir de la CSS y la integración latinoamericana.

De lo anterior surgen interrogantes acerca de si es la integración latinoamericana una forma de CSS, en el sentido de una relación entre países de desarrollo similar, o existen diferencias en cuanto a los objetivos que hace imposible la inclusión terminológica y generalizada de la integración regional a la CSS. Si se considera una reflexión sobre los objetivos, como lo hace Krizmanics (2012), una evaluación de los intereses de los actores involucrados parece ser un indicador de relevancia. Entonces, ¿puede existir ayuda oficial al desarrollo o cooperación sin interés y/o intenciones? Porque acaso ¿no es la integración regional en Latinoamérica un proyecto que se construye con base en intenciones y/o intereses?

Siguiendo a Ayllón (2010), pese a las similitudes de la CSS en el contexto de la integración latinoamericana, pueden ser identificadas estrategias diversas en las políticas de los gobiernos para la CSS por un lado y para la integración regional, por otro. Lo cual no es para nada sencillo puesto que no existe una definición exacta acerca de lo que debe o no hacer y ser la CSS. Aunado a esto, existe un amplio abanico de mecanismos de integración vigentes en América Latina que tampoco dejan lo suficientemente claro cuál es la meta a conseguir.

De acuerdo al Comité Directivo de la Red Realidad de la Ayuda (CDRRA, 2010: 3) la *“CSS se ha practicado de diversas maneras: abarcando desde la integración económica, la conformación de bloques de negociación al interior de las*

*instituciones financieras, las alianzas militares y los intercambios culturales; incluyendo asistencia técnica, hasta la provisión de financiación concesional para proyectos de desarrollo, programas, apoyo presupuestal y fortalecimiento de la balanza de pagos”, todo lo anterior refleja la amplitud de la aplicación del concepto y como constata el CDRRA “las relaciones de cooperación han sido a nivel de gobiernos y sus agencias, así como entre empresarios privados u organizaciones de la sociedad civil”. Este trabajo centra el análisis en los primeros.*

Un documento representativo en el ámbito de las políticas públicas de la CSS es el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) que fue resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), adoptado por consenso en 1978 (Surasky, 2010: 41). Es en ese mismo año cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas acoge como suyo el Plan e insta a todos los gobiernos y entidades del sistema de la ONU a poner en práctica las recomendaciones. Este documento además de proporcionar una base conceptual, constituye un manual para poner en acción los objetivos de CTPD<sup>45</sup>. Para los gobiernos latinoamericanos con sus diversas opiniones acerca de la CSS, dicho documento representa en gran medida un consenso compartido por todos. Los objetivos de la CTPD, definidos en el punto 15 del PABA, plasman las características de la cooperación horizontal:

*a) “Fomentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios [...].*

*b) Promover y reforzar entre los países en desarrollo la capacidad colectiva para valerse de medios propios [...].*

*c) Fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para identificar y analizar colectivamente los principales problemas [...] y para formular las estrategias necesarias [...].*

---

<sup>45</sup> Documento versión en español disponible en:

<http://www.centroseda.org/libro/Herramientas/Vinculos/Plan%20Buenos%20Aires.pdf>

d) *Aumentar el volumen y mejorar la calidad de la cooperación internacional y aumentar la eficacia de los recursos [...].*

e) *Fortalecer la capacidad técnica existente en los países en desarrollo [...] aumentar la eficacia con que se utiliza esa capacidad y crear nuevas capacidades [...], de modo que se afiance su confianza individual y colectiva en sus propias capacidades.*

f) *Aumentar y perfeccionar las comunicaciones entre los países en desarrollo menos adelantados [...].*

i) *Hacer que los países en desarrollo estén en condiciones de lograr un mayor grado de participación en las actividades económicas internacionales y ampliar la cooperación internacional.” (ONU 1978: punto 15).*

Actualmente, la CSS en Latinoamérica no se acota a la CTPD, pero tal como lo menciona Hirst (2010: 27), países como Brasil, Argentina, México, Colombia, Venezuela, Chile y Cuba, la encuentran “*esencialmente como una acción institucional de oferta de bienes públicos o asistencia técnica provenientes de sus agencias y de organismos estatales*”. Reflejándose en ello la idea original de la CTPD.

### 3.2.1 El Programa de Acción de Accra y la integración latinoamericana

Suscrito a inicios de septiembre de 2008 “*por los ministros de los países en desarrollo [...], con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París*”<sup>46</sup> (OCDE 2008) y siguiendo lo planteado por Krizmanics

---

<sup>46</sup> La declaración de París no es solamente un documento redactado para actualizar los puntos de vista sobre “las responsabilidades, la distribución de los recursos económicos, las atribuciones gubernamentales, el rol de los organismos multilaterales y de las organizaciones civiles y [...] la complejidad de las realidades a ser atendidas” por la vía de la cooperación internacional (Hirst 2010: 17), además se busca la consolidación de un sistema de categorizaciones que indique “nuevas formas de agrupaciones interestatales con base en indicadores económicos y políticos, roles y funciones” (Hirst 2010: 21) Los países latinoamericanos

(2012), las diferencias en cuanto a la participación de los países de la región en la agenda de la eficacia de la ayuda de OCDE ponen de relieve los puntos de “fractura” que conlleva la necesaria lucha por una posición en común que debe asumir la CSS. El punto 19.a del Programa de Acción de Accra es relevante en cuanto al carácter universalista donde se pone de manifiesto: *“promoveremos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la Cooperación Sur-Sur, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación para el desarrollo”* (OCDE 2008: punto 19.a).

La promoción de los principios de la Declaración de París<sup>47</sup> a nivel mundial demuestra de manera evidente la pretensión de la OCDE de dominar y controlar el debate en el ámbito de la cooperación internacional con los principios que emergen de su entorno. Resalta la postura de los responsables brasileños en el ámbito de la cooperación internacional frente a la agenda de eficacia, ya que sostienen que la Cooperación Técnica para el Desarrollo practicada por ellos se trata de un acto de soberanía que *“no debe someterse a reglas que se destinan a países donantes, en el ámbito de la asistencia Norte-Sur, como las constantes en la Declaración de París”* (Pereira de Fonseca, citado en Ayllón Pino & Costa Leite, 2010: 93).

El hecho de que Brasil constituyera uno de los principales impulsores de la inclusión de la CSS en el Programa de Acción de Accra (Ayllón Pino & Surasky, 2010: 18), siendo al mismo tiempo un país que no ha firmado su adhesión a la agenda de la eficacia, puede constituir un indicador de que a pesar de haber buscado el reconocimiento de la CSS, la formulación de este punto al final no representa del todo su punto de vista. Si se considera el discurso oficial brasileño,

---

adherentes a la Declaración de París y al Programa de Acción de Accra son: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Paraguay; aunque Brasil está mencionado en la lista queda pendiente su confirmación.. Véase [http://www.oecd.org/document/55/0,3746,en2649\\_3236398\\_36074966\\_1\\_1\\_1\\_1,00.thml](http://www.oecd.org/document/55/0,3746,en2649_3236398_36074966_1_1_1_1,00.thml) , 7 septiembre 2015.

<sup>47</sup> Los indicadores de progreso en el curso del “monitoreo establecido por la Declaración de París son: Apropiación ¿Cuál es el grado de las estrategias de desarrollo operativas? –alineación- ¿Cuál es el grado de gestión de la ayuda por parte de los “receptores”? –armonización- ¿Hasta qué punto se utilizan disposiciones o procedimientos comunes también en el análisis? –gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad- (OCDE 2005: apartado III).

esto parece aún más probable puesto que destaca que en todos los ámbitos que *“el país ni es, ni tiene pretensión de convertirse en un gran donante de recursos financieros”* en el contexto de la CSS (Ayllón Pino & Costa Leite, 2010: 69). De forma adicional y contrario a las posiciones mantenidas por parte de los donantes tradicionales *“Brasil rechaza tratar a la CSS como una modalidad de la llamada - Ayuda Oficial al Desarrollo-”*.

La posición de Brasil frente a la agenda de la eficacia puede, en una primera impresión, decirse que la rechaza tajantemente, sin embargo, no hay que olvidar que sí se ha involucrado en cierto grado en la elaboración de algunos de los principios antes mencionados. De la misma manera, sostiene Ayllón (2010), que la postura defensiva y el distanciamiento político conceptual de Brasil del catálogo de principios del CAD a nivel oficial, contrasta con una práctica de acercamiento a posturas defendidas por la OCDE al nivel operativo de políticas de desarrollo, es decir, que la retórica política sigue defendiendo la CSS y sus convicciones morales aunque las prácticas son otras. En este sentido, no se hace extraño que el expansionismo de las empresas brasileñas en el sur del continente no sea interpretado únicamente desde el punto de vista de la retórica de la solidaridad con países del sur, sino que los habitantes de países vecinos de Brasil temen un *“neo imperialismo a la brasileña”* (Campos Mello et al. 2011).

El Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (realizado en Busán, Corea del Sur en 2011) y la Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (realizada en la Ciudad de México en 2014), no hacen mención a los pobres resultados obtenidos a lo largo de estos años en la implementación de los compromisos asumidos en París y Accra. En lugar de ello, se ratifican los compromisos para aquellos países que hubieran firmado los textos referidos y se les insta a incrementar sus esfuerzos para alcanzarlos por completo, sin mencionar metas ni plazos.

Cuando se hace referencia a la doble condición de los países que realizan CSS como proveedores y receptores de cooperación, se hace un llamado a que no debiera afectar la elegibilidad del país para la cooperación; sin embargo, en la



práctica se ve afectada ya que los criterios de asignación de la ayuda están fuertemente atados a la renta per cápita de los países y por ende, se penaliza a los países de renta media permanentemente, sacándolos de la lista de países elegibles para la cooperación por su crecimiento económico coyuntural, consolidando un sistema "incentivo-perverso" (AUSI, 2012).

La presuposición de una integración regional exitosa, independientemente de su dimensión, es la disposición de abandonar la soberanía nacional. La adhesión a la soberanía nacional denota que su posible entrega sería percibida como pérdida en vez de una transformación de la misma y parece estar vinculada al "culto" en torno a la independencia de la nación. La concepción de la nación como soberana constituye uno de los tres elementos que subyacen en la definición que plantea Anderson (2006: 7)<sup>48</sup>. Con las conmemoraciones de las Independencias y de sus recientes bicentenarios en América Latina, el culto a la independencia tiene una alta coyuntura a nivel nacional y regional. Por un lado, por parte de los Estados estos acontecimientos son presentados con un potencial integrador y puede que se vean también como una posibilidad de refundación de la región (Sotillo, 2010: 15) pero también surge la cuestión sobre si no se trata mas bien de un "exceso de nacionalismo"; por lo tanto y como supone Sotillo (2010) *"¿constituye la Cooperación Sur-Sur la herramienta adecuada para superar la "excesiva polarización ideológica entre distintos gobiernos [...] y un cierto ensimismamiento de cada país por resolver sus propios problemas?"* Esto depende del cristal con que se mire y en este sentido, la concepción de la CSS que se expresa en el programa de Acción de Accra no parece favorecer la integración:

*"La cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido legal. Juega un papel importante en la cooperación para el desarrollo internacional y constituye un valioso complemento de la cooperación Norte-Sur" (OCDE, 2008, punto 19.e).*

---

<sup>48</sup> "The nation is imagined as *limited*, [...] *sovereign* [...] and as a *community*." (Anderson 2006:7)

A grandes rasgos se observa que la CSS es un elemento considerablemente importante de las políticas exteriores de los Estados que las ejecutan, sobre todo lo evidencia claramente la ubicación institucional de los órganos responsables para ejecutar políticas de cooperación internacional. *“La CSS ocupa un lugar de creciente importancia a partir de su potenciación como parte integrante de las divergentes estrategias nacionales orientadas a incrementar la presencia y el poder regional de sus actores”* (Ayllón Pino & Surasky, 2010: 179). Así, una CSS entendida en el programa de Acción de Accra o como una herramienta de las políticas exteriores de los países, logrará muy difícilmente una integración en la región, ya que no se trata de una cooperación sincera, sino de una interesada en incrementar la presencia de sus economías en el continente.

El documento *Aide Memoire, Proceedings of workshop on South-South Cooperation* la CEPAL (2010) resalta, de manera más concreta, que las actividades de CSS rara vez están alineados con las estrategias de desarrollo nacional y que son regularmente fragmentadas, con lo cual es muy difícil para los países receptores generar las capacidades técnicas para sostener los programas y proyectos a largo plazo.

### *3.3 El papel de México en la Agenda Sur-Sur*

La inserción de México en distintos foros internacionales tales como el G20, el G8 y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, le ha permitido pasar de ser sólo un país receptor de organismos y programas de Naciones Unidas y otros países desarrollados, a tener mayor influencia en países en desarrollo.

México ha creado diversas alianzas y proyectos con países en desarrollo bajo el esquema de costos y beneficios compartidos en algunos sectores prioritarios de CID. Las políticas de México como donante de CSS son llevadas a cabo a partir de los principios de apropiación, armonización, alineación, responsabilidad mutua y gestión orientada a resultado, expuestos y aceptados en la Declaración de París.

El interés de México por mantenerse vigente y cumplir con las exigencias de la sociedad internacional, tales como los cinco principios anteriores, le ha permitido sostenerse como un socio y promotor de alianzas estratégicas para impulsar el desarrollo nacional e internacional siempre y también es importante reconocer: con una alineación hacia una corriente ortodoxa del comercio internacional y de las instituciones promovidas por los países del norte.

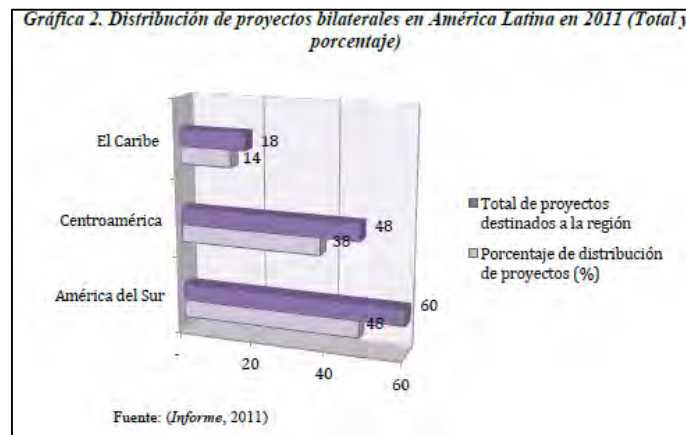
El carácter de la cooperación viene respaldado por el CAD y su participación en este comité es impulsada por cuatro objetivos principales: aprender del CAD y de su experiencia y recomendaciones para adaptar las instituciones y políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo; aprovechar el acceso como observador para posicionar temas en la siempre cambiante agenda internacional; influir desde su posición en las decisiones del CAD y los países miembros en su proceso por adaptarse a los cambios en la arquitectura de la CID y finalmente, sensibilizar sobre la importancia de abrir espacios de CSS (Garrido, 2012: 91).

En los últimos años la CSS para el Desarrollo en México se ha posicionado como una herramienta útil en el ejercicio de las relaciones internacionales.

De acuerdo con el *Informe Anual de Cooperación internacional para el desarrollo 2011* de la AMEXID (2011), se pusieron en marcha alrededor de 40 cursos y 161 proyectos, de los cuales 78% (126 proyectos) fueron bajo el esquema de cooperación horizontal, 14% (23 proyectos) regional y 8% (12 proyectos) triangular. (Gráfica 1)



En cuanto a la CSS bilateral, en su mayoría fueron acciones destinadas a la región sudamericana. El siguiente gráfico muestra la distribución de 126 proyectos bilaterales que impulsó México tanto en Centroamérica y el Caribe, como en América del Sur. (Gráfica 2)



Los sectores en los que se desarrolla la mayoría de estos proyectos son: gestión pública (28%), agricultura (15%), educación y ciencia y tecnología (17%), medio ambiente (12%), salud (12%), energía (6%), turismo (3%), desarrollo industrial (3%), minería (2%) y vivienda y urbanismo (2%).

Tradicionalmente se han enfocado los esfuerzos de cooperación bilateral y regional en los países de Centroamérica, impulsados por un interés que surge de la vecindad geográfica, la integración subregional y un alto número de asuntos transfronterizos que le obligan a colaborar (Tripp & Vega, 2011); estos esfuerzos están centrados en la cooperación técnica. Es el caso del Acuerdo de San José que México firmó en 1980 con Venezuela para otorgar petróleo, en condiciones preferenciales, a los países de Centroamérica y el Caribe como instrumento de desarrollo y estabilización en la región (Sanahuja, 2011).

Respecto a proyectos promovidos a partir de la CSS regional, en 2011 se ejecutaron 23 proyectos regionales en toda América Latina (AMEXID, 2011), diez

de esos proyectos estuvieron destinados al Proyecto Mesoamérica<sup>49</sup> en seis sectores prioritarios: medio ambiente, agricultura, educación, salud, desastres naturales y turismo. Con el Caribe se impulsaron proyectos orientados al sector salud, especialmente destinados al combate del SIDA. Un hecho relevante fue la reunión del 28 de abril de 2011 en Lima, Perú, donde los residentes de Chile, Colombia, México y Perú acordaron conformar, mediante un proceso de articulación política, económica y de cooperación, la Alianza del Pacífico; designando a un grupo de Alto Nivel la supervisión de los avances en materia de movimientos de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, comercio e integración, servicios y capitales y cooperación y mecanismos de solución de diferencias, sin embargo, en esta alianza prevalecen los intereses económicos.

---

<sup>49</sup> Surge en 2008 y el antecedente de este acuerdo es el Plan Puebla Panamá (PPP) el cual tuvo como prioridad, desde 2001, contribuir a la integración física y al desarrollo regional mediante la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte. En la X Cumbre se revisaron los procesos de reestructuración del PPP y se acordó el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica) en el participan los gobiernos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá Colombia y República Dominicana. Su objetivo específico es facilitar la conceptualización, el financiamiento y la ejecución de programas, proyectos y actividades que sean de interés para la región. El financiamiento de los proyectos se realiza por parte de los países, aunque en ocasiones se cuenta con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

## Conclusiones

En los análisis actuales sobre Cooperación Sur-Sur el cuestionamiento o análisis crítico no se hace a sus principios y valores, sino a las debilidades que presenta a la hora de la implementación de las acciones de cooperación y de manera especial, a su seguimiento y evaluación posterior. Siguiendo con el argumento de las desventajas, habitualmente se manifiesta en la literatura el hecho que los proveedores del Sur tienen experiencia limitada en lo que se refiere a la generación de las condiciones adecuadas para la apropiación de los proyectos y programas por parte de los socios receptores y por ende, a la sostenibilidad misma de las actividades. Se argumenta que, incluso considerando que la mayoría de las acciones tienen lugar a nivel de gobiernos, se pone poca atención en la capacidad de los receptores para absorber estos proyectos en sus sistemas nacionales y convertirlos en políticas públicas, pensando más en la capacidad del oferente (Martin Faus, 2015).

Una de las debilidades frecuentemente mencionada y que en cierta medida tiene relación con la existencia de argumentos contradictorios en los que se refiere a la CSS, es la falta de sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos y programas de cooperación. Aunque la situación ha comenzado a cambiar recientemente, la mayoría de las evaluaciones se limita a verificar la ejecución de las acciones y proyectos en los plazos establecidos, pero no en los resultados como para evaluar el impacto en el desarrollo de los socios receptores.

Entre las ventajas, por otro lado, debido a que la CSS promueve asociaciones entre iguales es entendida como carente de los elementos comúnmente asociados a la denominada cooperación tradicional de hegemonía política, económica y cultural. En este sentido, algunos proveedores emergentes rechazan el uso de cualquier concepto que pueda presuponer una relación jerárquica entre los participantes de un programa o proyecto, usando siempre en su lugar conceptos que recalquen la horizontalidad de las acciones y la relación (CEPAL, 2010).

También, entre los aspectos positivos de la CSS, se destaca la mayor cercanía de los proveedores del Sur con las complejas situaciones de sus socios, siendo más sensibles a las cambiantes condiciones del sur. La no condicionalidad juega un papel muy significativo; En contraste a los donantes tradicionales, el discurso dominante en la CSS se centra en el respeto a la soberanía nacional, enfatizando que la cooperación no debe interferir en los asuntos internos de los socios receptores.

Los países que están impulsando la CSS son muy diversos en cuanto a su ubicación geográfica, tamaño, sistema político o peso relativo en el mundo. La pertenencia al sur de estos actores les otorga, en cierto sentido, fundamentos de normas, principios y valores comunes para sus sistemas de cooperación al desarrollo construidos a través del tiempo, los cuales se remontan a la ya mencionada conferencia de Bandung (1955) primero y luego a la de Buenos Aires (PABA) en 1978. Este alineamiento más político-estratégico no implica que cuando estos países comenzaron a modificar sus sistemas de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), para incorporar su participación como oferentes, lo hicieron en direcciones similares. Existe un número importante de actores del sur que participan en el sistema siguiendo los criterios del CAD a pesar de no ser miembros del mismo, como los países árabes. Otros en cambio, plantean un sistema diferente, no necesariamente opuesto, incluso complementario en muchos sentidos, como coinciden en resaltar la mayoría de los análisis, pero uno propio al fin de cuentas (Martín Faus, 2015: 94).

Los países del sur no han sido actores que únicamente han buscado influir el concepto de desarrollo y mejorar el sistema de trabajo de cooperación Norte-Sur, también construyen relaciones de cooperación entre ellos desde muy temprano en el funcionamiento de la arquitectura de la Cooperación Internacional al Desarrollo y desde la década de los 50, el Sur ejecuta acciones de Cooperación Técnica para Países en Desarrollo que han evolucionado en lo que hoy ha pasado a llamarse Cooperación Sur-Sur. Éste ha sido el resultado de la construcción del discurso del sur, fundamentado en sus normas, principios y valores que viene cargado de un pasado histórico común.

A pesar de los muchos ejemplos favorables donde la Cooperación Sur-Sur se ha llevado a cabo, también representa varios obstáculos en el contexto de la integración de América Latina y el más grande es, probablemente, el lenguaje aplicado en el debate de la cooperación internacional. La CSS es una herramienta que persigue la realización de intereses nacionales en el ámbito internacional, lo que explica su ubicación institucional a nivel nacional en las políticas exteriores.

Aunque se utiliza un nuevo discurso, tendencialmente conciliador e incluyente por parte de los donantes de la Ayuda Oficial al Desarrollo, hay que destacar que son ellos principalmente quienes siguen dominándolo y por consiguiente, también influyen en la definición de los conceptos que se manejan en él. Destaca por ejemplo, el concepto de Países de Renta Media (PRM)<sup>50</sup>.

La Cooperación Sur-Sur se ha intensificado notablemente a nivel mundial y América Latina y el Caribe, ha sido una de las regiones más activas en este proceso. En los años de vida de la Cooperación Sur-Sur no se pueden negar los avances teóricos y prácticos y conceptuales acerca de este tema. En el caso de Latinoamérica, algunos países han involucrado este tipo de procesos de forma complementaria dentro de sus labores cotidianas y producto de ello es que la región cuenta con una considerable experiencia al respecto, lo cual no quiere decir que todo esté dicho y hecho en cuanto a la Cooperación Sur-Sur en la región.

No queda duda de que la CSS cobra cada vez más importancia en el ámbito regional y que tiene repercusiones directas en el reimpulso de los procesos de integración y de regionalización en ALC. Y es que, mientras los nuevos esquemas de cooperación aún buscan afianzarse y los más antiguos intentan renovarse, el contexto internacional actual plantea nuevos escenarios y, como resultado,

---

<sup>50</sup> El criterio principal de la OCDE para la clasificación del nivel de desarrollo de un país es el ingreso nacional bruto (INB) per cápita, concepto acuñado por el Banco Mundial. Según el volumen del INB los países son asignados a las categorías de ingreso bajo, medio y alto. El grupo de ingreso medio se subdivide, además, en países de medio bajo y medio alto ingreso. De acuerdo con esta definición el 47% de los miembros de Naciones Unidas entra en el grupo de países de renta media (PRM), reuniendo realidades muy diversas, comprendiendo estados minúsculos, países medianos y estados continentales. En Latinoamérica, solamente Haití se coloca entre los países de renta baja. La subdivisión que se introdujo en este grupo aspira, por lo tanto, a superar las dificultades al momento de crear normas que uniformen criterios y expectativas (Hirst 2010:20). Sin embargo, dada la heterogeneidad del grupo, el criterio utilizado para identificarlo parece más bien arbitrario, lo que sobre todo pone en cuestión su valor analítico. Es paradójico mantener dicha clasificación como un parámetro decisivo para la dotación de recursos en la cooperación internacional, cuando el debate en este ámbito gira, cada vez más en torno a la eficacia y eficiencia de la ayuda y de la cooperación. Al final, el grado y la calidad de la información son cruciales para posibilitar una decisión que dé los resultados esperados.



estamos siendo testigos de una profundización de diferentes procesos de integración en ALC que abordan, cada vez más, temas que sobrepasan las agendas tradicionales de la integración del siglo XX.

La diversidad de trayectorias y procesos que muestran los diferentes esquemas de integración regional son, así, origen y factor de impulso de nuevos modos de trabajo que van enriqueciendo tanto a la región como a la propia CSS. Las afinidades y diferencias que encontramos entre los diferentes procesos de integración, son expresión de las diferentes políticas exteriores de los países que los integran y, en particular, de sus estrategias de inserción internacional. Esta heterogeneidad ha llevado en ocasiones a la preguntas sobre una eventual “ruptura” al interior de la región, cuyos países estarían tomando caminos diversos de proyección internacional. El análisis realizado nos permite identificar que, más allá de esas naturales divergencias propias de un territorio culturalmente tan vasto, el espacio reservado a la CSS expresa una opción para potenciar la región y a sus aliados en el Sur global.

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

Los principales sistemas de integración latinoamericanos debieran tender hacia la promoción y profundización de la Cooperación Sur-Sur. Sus funciones catalizadoras, facilitadoras, orientadoras, ejecutoras e incluso financiadoras de esta modalidad de cooperación regional es algo fundamental. Se trataría, entonces de que el sistema apoye la capacidad nacional para fortalecer las comunidades regionales y subregionales en la esfera del desarrollo en el Sur.

El reciente dinamismo económico de algunos países de la región ha dado una mayor energía a los planes regionales de cooperación e integración. Se llegó a un

acuerdo para la fundación del Banco del Sur en 2007<sup>51</sup>; el Mercado Común Centroamericano, La Comunidad del Caribe y Mercosur establecieron un marco institucional y normativo para facilitar la vinculación de sus redes de transporte por tierra y por mar; la constitución de la UNASUR y ALBA como procesos de integración alternativos al esquema económico tradicional.

La mejor garantía de sostenibilidad de la cooperación se encuentra en el desarrollo de capacidades nacionales, por lo tanto, mayores inversiones en conocimiento, formación y profesionalización, junto con una planificación que permita intensificar el papel de los órganos de cooperación en la región, puede abonar de manera significativa a la continuidad de estos esquemas de cooperación internacional.

Como lo menciona Yiping Zhou<sup>52</sup>: *“muchas veces, lo único que tienen que hacer los países en desarrollo para encontrar soluciones a los desafíos de desarrollo que enfrentan en esta era de globalización, es recurrir a sus propios vecinos”*.

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

---

<sup>51</sup> El Banco del Sur es un fondo monetario, banco de desarrollo y organización prestamista cuyo convenio constitutivo fue firmado el 26 de septiembre de 2009 y su primera reunión fue en Venezuela el 12 de junio de 2013. Es el resultado de una idea argentina que se le propone al presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva a fines de 2002, en la que trabajaron los ministros de economía y presidentes de los Bancos Centrales de ambos países. En la cumbre de Asunción se invitó a participar del proyecto a los presidentes de las naciones integrantes del Mercosur. La intención era que esta institución constituyera uno de los pilares de la integración latinoamericana. El proyecto fue promovido por el presidente argentino Néstor Kirchner, el presidente de Brasil Lula da Silva, a la que después se sumaron, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Se han constituido como parte del Banco del Sur: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Chile y Perú participan como observadores y Colombia renunció a incorporarse. Hasta julio de 2013 el capital total aportado es de 7000 millones de dólares.

<sup>52</sup> Enviado Personal del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur desde 2014.

en experiencias concretas de encuentro e intercambio” (SEGIB, 2012: 13). Reconocer esta interrelación entre integración y CSS exige también asumir que la integración es un marco propicio para el diseño de políticas de desarrollo “prometedor pero insuficiente” en cuanto los países no definan, primero, las áreas de trabajo prioritarias y, segundo, profundicen y sostengan el interés político una vez se hayan alcanzado consensos (Caldentey, 2013: 197).

Una combinación entre las acciones en el ámbito de la integración de América Latina y el ámbito de la CSS podría ser especialmente fructífera, tanto para los países de la región, como para países de otras partes del mundo pero antes, es necesaria una reconsideración de la conceptualización de los ámbitos. Ciertamente, no puede haber AOD sin intereses, ni tampoco un proyecto de integración que prescindiera de los mismos; el problema es más bien la dispersión de intereses en estos dos objetivos. En este sentido, las partes de la integración latinoamericana deberían precisar los objetivos de la misma como también los mecanismos correspondientes y las herramientas adecuadas para alcanzarlos. Si los Estados Latinoamericanos identifican la CSS como la herramienta predilecta para impulsar la integración, deberían tener en cuenta el cómo donar crea un enlace social entre el donante y el receptor, ya que la CSS puede ser tanto una herramienta para impulsar la integración en la región como para interrumpirla. Entender donar en este sentido, sería comprenderlo como una forma de cooperación.

## Bibliografía

- Axelrod, Robert. (1984) Evolution of Cooperation in Biological Systems. *The Evolution of Cooperation.* Basic Books, Primera Edición. Nueva York.
- Anderson, B. (2006 [1983]). Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. London/New York: (Revised Edition)
- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) (2012) De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del cuarto foro de Alto Nivel de Busán. Montevideo, 2012.
- Ayllón Pino & Costa Leite, I. (2010). La Cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección Solidaria y política exterior. En B. Ayllón Pino & J. Surasky (coords.), La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad. Madrid: Catarata, pp. 69-101.
- Ayllón Pino & J. Surasky (2010). La Cooperación Sur-Sur: una realidad en proceso de invención. En B. Ayllón Pino & J. Surasky (coords.), La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad. Madrid: Catarata, pp. 177-186.
- Bela, Balassa. (1964) Hacia una teoría de la integración económica, en Integración de América Latina, experiencias y perspectivas. Edición de Miguel S. Wonczech, FCE, México.
- Behhel, Leslie. (Ed) (1997) Historia de América Latina, política y sociedad desde 1930, Cambridge University Press, España.
- Boersner, Demetrio (1996) Relaciones internacionales de América Latina: breve historia Caracas, Ed. Nueva Sociedad.
- Caldentey, P. (2013) La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”, en Arriola, S. et al. (coords.). La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015, AECID-SEGIB, Madrid, pp. 189-204
- Comisión Económica para América Latina. (1959) El Mercado Común Latinoamericano, México.

- Comisión Económica para América Latina. (1991) La evolución reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe. Informe de la CEPAL, Julio.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). Aide Memoire, Proceedings of workshop on South-South Cooperation. Brasilia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010) La Cooperación Internacional en el nuevo Contexto Mundial: Reflexiones desde América Latina y el Caribe. Nota de la Secretaría.
- Cooper, C. A. y B. F. Masell (1965) «Hacia una teoría de las uniones aduaneras para los países en desarrollo», *Journal of Political Economy*. Traducido en Andic y Tietel, «Integración Económica».
- Davies, Penny. (2010). A Review of the Roles and Activities of New Development Partners. *CFP Working Paper Series N° 4*.
- Drier, John. (1962) The Alliance for Progress; Problems and perspective. The John Hopkings Press, USA.
- ECOSOC. (2008) Background study for the Development Cooperation Forum. Trends in South- South triangular development cooperation. United Nations Economic and Social Council.
- Fabela, Isidro. (1957) Las Doctrinas Monroe y Drago. Dirección General de Publicaciones de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. Pág. 7-13.
- Gazol, Antonio. (2015) Bloques Económicos. Ed. Facultad de Economía, UNAM. México. Séptima Edición.
- Guerra Borges, Alfredo. (1997) La Integración de América Latina y el Caribe, IIEs UNAM, México.
- Hirst, M. (2010) América Latina y la Cooperación Sur- Sur. Reflexiones conceptuales y políticas. B. Ayllón Pino & J. Surasky (coords.), La Cooperación Sur- Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad. Madrid: Catarata, pp. 17-39.
- Hodara, Joseph. (1987) Prebisch y la CEPAL, Colegio de México, México.

- Kehoane, Robert y Joseph Nye. (1988) Poder e interdependencia: La política mundial en Transición. Colección de Estudios Internacionales. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires Argentina, Argentina.
- Kindleberger, Charles. (1972) Economía Internacional, Biblioteca de Ciencias Sociales, Sección Economía, Ed. Aguilar, Madrid.
- Kitamura, Hiroshi. (1964) La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas, en Integración de América Latina, experiencias y perspectivas, edición de Miguel Wionczek, FCE, México.
- Kragelund, Peter. (2010) The potencial role of non traditional donors' aid in Africa'. Issue Paper N° 11. International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Kragelund, Peter. (2008) The Return of NON-DAC Donors to Africa: New Porspects for African Development? Deveopment Policy Review, 2008, 26.
- Krizmanics, Georg T. A. (2012) La Cooperación Sur-Sur en el marco de la Integración Latinoamericana: ¿Obstáculo o facilitador? Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Lipsey, Richard y Kelvin Lancaster.(1956) The General Theory of the Second Best. En Review of Economic Studies.
- Manchón, F. (2000) Integración, Unión Europea, TLCAN y Mercosur. UAM-Xochimilco, México.
- Mawdsley, E. (2012) The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. Transactions of the Institute of British Geographers. Vol. 37, Issue 2, pp. 256-272
- Martín Faus, Carlos D. (2015) La Cooperación Sur-Sur y el desarrollo del Sur Global. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Histórico-Jurídicas.
- Myrdal, Gunnar, (1957) Solidaridad o Desintegración. FCE, México.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. (1947) Informe preliminar sobre la Comisión Económica para América Latina, E/AL, 21/15, Diciembre.

- Nivia-Ruiz (2010) La cooperación internacional Sur-Sur en América Latina y el Caribe: una mirada desde sus avances y limitaciones hacia un contexto de crisis mundial. Revista de economía del Caribe N° 5
- Prebisch, Raúl, (1959). La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericano, Chile, Santiago, CEPAL, Ed. 1973.
- OEA (2000). Estatuto de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. OEA/ Ser. W/ XX.1.1, 29 de marzo, Washington.
- Omaña Ávila, J. R. (2007). El impacto del fútbol en la integración Latinoamericana. Tesis Licenciatura. Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla.
- Quiñonez, A. (2008) *Mecanismos de cooperación en la OEA: oportunidades y desafíos*. Reunión Técnica Especial de Autoridades Nacionales de Cooperación y Expertos, octubre, Cancún.
- Rodríguez León, Lorena. (2005) Integración Económica en Europa y América: similitudes y diferencias. Capítulo 1 y 3. Elementos teóricos de la Integración Económica. Tesis de Licenciatura. México
- Rodríguez, Octavio, (1980) La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI, Editores, México.
- Rowlands, D. (2008) Emerging donors in international development assistance: a synthesis report. *International Development Research Centre*
- Sanahuja, José Antonio. (2011). “Entre los objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe” en *Pensamiento Iberoamericano*. Núm. 8 20011/Revista Bianual. P. 195-222.
- Schiavon, Jorge y Velázquez Rafael. (2012) La política exterior de México 2012-2018. Diagnósticos y propuestas, AMEI.

- SEGIB (2007). Estrategia de la cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana. XVII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno. Santiago, Chile.
- SEGIB (2012). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamerica, SEGIB, Madrid.
- Sidney Dell. (1965) Bloques de comercio y mercados comunes, FCE, México.
- Sotillo, J, A. (2010) Prólogo. La Cooperación Sur-Sur y su irrupción en un mundo en transformación. En B. Ayllón Pino, Bruno & J. Surasky (coords.) La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica Utopía y Realidad. Madrid: Catarata, pp. 11-16.
- Surasky, J. (2010). Argentina y la Cooperación Sur-Sur. En B. Ayllón Pino, Bruno & J. Surasky (coords.) La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica Utopía y Realidad. Madrid: Catarata, pp. 41-68.
- Tamames, Ramón y G. Begoña Huerta. (2003) Estructura Económica Internacional, Alianza Editorial, (Décimo cuarta edición). Madrid.
- Torres Gaitán, Ricardo. (1970) Teoría del Comercio Internacional, Siglo XXI Editores, México.
- Tripp, José O. y Vega, Bernadette (2011). “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y Triangular en México” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación.* Núm. 28, Primavera – verano, p. 29-42.
- Wionzeck, M., Jaguaribe, H., Ferrer, A. (1971) La dependencia político-económica de América Latina. Revista Investigación Económica. Vol. 31, No. 121 Enero-Marzo.
- Xalma, C & Vera, M. (2008) Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur. Circunstancia, Instituto Universitario de Investigaciones Ortega y Gasset, 17, 1-18.



## Cibergrafía

- AMEXID (2011) ¿Qué es la AMEXID? Secretaría de Relaciones Internacionales. En línea: <http://amexid.gob.mx/index.php/acerca-de-la-amexid/ique-es-la-amexid> [octubre 2015]
- Campos Mello, P. &F. Marreiro & L. Ferraz: Pises vizinhos reagem a Brasil “expansionista”. Disponible en: <http://www.folha.com> 7, septiembre de 2015
- Da Silva y Lagos, R. (2014): “América Latina: Dos océanos, una voz”, El País, Madrid, 19 de junio.
- Herbst, Natalia. (2011) La reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur. Foreign Affairs Latinoamérica. Abril-Junio [En línea] [http://api.ning.com/files/23i\\*ST3LNObHzq1AXgGmTUDSZOYyjLapCuMtNcDoLaqptnKx66OKYZa5PWvf8ZKWNkFtD6e2hRJmul1jEaoXASzRwgQtgG/FAL112NataliaHerbst.pdf](http://api.ning.com/files/23i*ST3LNObHzq1AXgGmTUDSZOYyjLapCuMtNcDoLaqptnKx66OKYZa5PWvf8ZKWNkFtD6e2hRJmul1jEaoXASzRwgQtgG/FAL112NataliaHerbst.pdf) (consultado el 28 de octubre de 2014).
- *La Comisión Brant en América Latina*, [en línea] <https://es.scribd.com/doc/19128591/La-Comision-Brandt-y-America-Latina-ago09> (consultado el 28 de octubre de 2014).
- López Cabana, Sylvia. (2014) Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica. Documento de Trabajo No. 5. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. [En Línea] [http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/05/T023600005888-0Cronologia e historia de la CSS 2014.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/05/T023600005888-0Cronologia%20e%20historia%20de%20la%20CSS%202014.pdf)
- OCDE (2008) Programa de Acción de Accra. En OECD (ed.) Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra. París: OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org>
- ONU (1978). Plan de Acción de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.centroseda.org>; versión en inglés disponible en: <http://www.ssc.undp.org>

- Realidad de la Ayuda, Comité Directivo (2010) Cooperación al desarrollo Sur-Sur. ¿Un reto para el sistema de la ayuda? En R. Fernández (ed.) Cooperación Sur-Sur: ¿Un desafío al sistema de la ayuda? Medellín: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Alop, pp. 3-28. Disponible en: [www.anong.org.uy](http://www.anong.org.uy)
- SEGIB. (2011) Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011. Disponible en: <http://www.segib.org>
- Xalma, Cristina. (2008) II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009. Secretaría General Iberoamericana. Estudios SEGIB No. 4 [En Línea] <http://segib.org/documentos/esp/Sur-Surweb.pdf>