

América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur

Anuario de la Integración Regional de
América Latina y el Gran Caribe, No. 11, 2015



Coordinadores

Andrés Serbin, Laneydi Martínez
y Haroldo Ramanzini Júnior

cries



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales

América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur

Anuario de la Integración Regional de
América Latina y el Caribe, No. 11, 2015

Coordinadores

Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires)

Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana)

Haroldo Ramanzini Júnior (UFU e INCT-INEU, São Paulo)



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales



Consejo Editorial

Alan Fairlie - Universidad Católica de Perú, Perú.

Ana Covarrubias - El Colegio de México, México.

Antonio Romero – Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI).

Daniel Matul Romero - Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Elsa Llenderozas - Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Eduardo Pastrana Buelvas - Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

Glenda Mezarobba – Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC), Brasil.

José Briceño León - Universidad de los Andes, Venezuela.

Laura MacDonald – Carleton University, Canadá.

Lourdes Regueiro – Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), Cuba.

Martha Ardila - Universidad del Externado en Bogotá, Colombia.

Miriam Gomes Saraiva – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil.

Rafael Antonio Duarte Villa - Universidade de São Paulo (USP), Brasil.

Mark Kirton – Institute of International Relations-University of the West Indies (UWI),
Trinidad & Tobago.

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 11, 2015
Coordinadores: Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires), Laneydi Martínez
(CEHSEU, La Habana) y Haroldo Ramanzini Júnior (UFU e INCT-INEU, São Paulo)

ISBN 980-317-196-8

ISSN - 1317-0953

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales,
Buenos Aires, Argentina

Diseño, coordinación gráfica: www.imagentres.com

**Pedidos: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Oficina Argentina** - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351 - e-mail: info@cries.org

Visite la página web de CRIES: www.cries.org

Índice

Presentación

Visiones desde el Sur

Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior 5

Sección I: Actores emergentes del sistema internacional y América Latina: la visión desde el Sur

60 anos após Bandung: novas visões a partir do Sul

Regiane Nitsch Bressan y Marcus Maurer de Salles 13

A New Era of China-Latin America Relations

Haibin Niu 39

Las relaciones China y América Latina en 2015

Marco Cordeiro Pires, Gustavo Enrique Santillán y José Luis Valenzuela Álvarez 52

India y América Latina: relaciones estratégicas en un nuevo contexto económico

Ignacio Bartesaghi..... 75

Russia is Coming Back to Latin America: Perspectives and Obstacles

Víctor Jelfets 90

Sección II: América Latina y el Caribe frente a la cooperación Sur-Sur

La cooperación Sur-Sur en el siglo XXI.

Reflexiones desde América Latina

Gladys Lechini y Carla Morasso 114

La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe.

De una época dorada a una fase incierta

Bruno Ayllón Pino 134

Cooperación Sur-Sur en Centroamérica: Los casos del Trifinio y de los mecanismos de asistencia mutua ante desastres

Juan C. Méndez Barquero y Willy Soto Acosta 171

ALBA como modelo de cooperación Sur-Sur

Asa Cusack 187

Autores 213



Presentación



**Andrés Serbin, Laneydi Martínez
y Haroldo Ramanzini Júnior**

Visiones desde el Sur

Andrés Serbin, Laneydi Martínez
y Haroldo Ramanzini Júnior



En las dos últimas décadas, el sistema internacional ha experimentado importantes transformaciones. Una de sus dimensiones actuales más importantes remite a la naturaleza de los cambios en el marco de una transición, desde el fin de la Guerra Fría, de un mundo unipolar a una estructura multipolar que articula dinámicas geoeconómicas y geoestratégicas, en función de una transformación de las relaciones de poder global. El poder occidental hegemónico está viviendo un declive y nuevas potencias están ocupando cada vez un mayor espacio en el escenario geopolítico. Al punto que, Joseph Nye se refiere a las dinámicas de poder actuales como un “tablero de ajedrez tridimensional” donde “el mundo no es ni unipolar, ni multipolar ni caótico; es estas tres cosas al mismo tiempo” (Nye, 2011: 213). Si bien esta transición ha abierto un debate aún en curso, factores como la emergencia económica y política de China y su conversión en la segunda economía mundial; el surgimiento de una Federación Rusa marcadamente nacionalista y proactiva en el campo internacional; y la creciente asertividad de poderes regionales emergentes (Laskaris y Kreutz, 2015), entre otros; ha posibilitado que un amplio número de antiguos Estados periféricos incrementen su influencia internacional –no sólo China, India y Brasil, sino también Sudafrica, Indonesia, Turquía y otras naciones caracterizadas como “potencias emergentes”. Como consecuencia, algunos analistas han argumentado que Occidente enfrenta “*the rise of the rest*” (Zakaria, 2008; Hiro, 2010), y que las tradicionales relaciones Norte-Sur comienzan a ser transformadas con la emergencia de un Sur Global más asertivo, mientras que el foco del dinamismo económico global se desplaza del mundo Atlántico hacia el área Asia-Pacífico (Serbin, Martínez y Ramanzini, 2015). Si bien durante más de un cuarto de siglo los Estados Unidos, junto con sus aliados europeos, desde su rol de grandes potencias, han dominado la dinámica mundial, éstos se encuentran crecientemente cuestionados. Entre los ejemplos que lo evidencian, se encuentra el nuevo juego de poder que se desarrolla en Siria y en el Mar del Sur de China¹. De hecho, el sistema internacional muestra un significativo desplazamiento hacia el incremento de desequilibrios geopolíticos y económicos que se retroalimentan.

El reciente ascenso del Sur, con el auge de las potencias emergentes, desafía las percepciones pre-existentes en torno a las relaciones Norte-Sur, dando lugar a nuevos enfoques en la comprensión y el análisis de estas relaciones. Estos enfoques van más allá de las tradicionales concepciones de dominación y modernización, y enfatizan el rol de la autonomía y proactividad de las naciones del Sur Global en el sistema internacional poniendo en cuestión el orden mundial constituido luego del fin de la Segunda Guerra Mundial. Tanto Brasil como India demandan puestos permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU, y una serie de países, incluyendo Alemania, exi-

gen una reforma del sistema de las Naciones Unidas. Asimismo, un conjunto de naciones del Sur, incluyendo Sudáfrica, Turquía, Brasil, México y Argentina se han incorporado a las Cumbres del influyente G-20, que agrupa a las más poderosas economías del mundo, incidiendo sobre las políticas globales (Ripley, 2014: 149-150).

Pese a las actuales adversidades del entorno económico internacional, los poderes emergentes están incrementando su influencia en los asuntos internacionales, tanto como actores individuales, como miembros de instituciones multilaterales o participantes de bloques del Sur Global, tales como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) o MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia). Esta reconfiguración global ha creado, asimismo, las condiciones para el surgimiento de una nueva cartografía regional en las Américas, con la creación del ALBA en 2004, de UNASUR en 2008, de la CELAC en 2011 y de la Alianza del Pacífico en 2012, mientras que el tradicional foro Norte-Sur a nivel hemisférico –la OEA– se ve crecientemente cuestionado. Simultáneamente, muchos de estos nuevos organismos regionales –como lo hemos analizado en ediciones anteriores del [Anuario de la Integración](#) y en el No. 42 de [Pensamiento Propio](#) dedicado a “La gobernanza regional: condicionamientos y limitaciones”, más allá de sus falencias y debilidades, han puesto un fuerte énfasis en la cooperación Sur-Sur y en su creciente autonomía de los Estados Unidos.

En este contexto, los valores, normas y procedimientos “occidentales” que tradicionalmente permearon el debate de la agenda global, son revisados o cuestionados por los nuevos actores emergentes. Conjuntamente con otros procesos globales, la difusión de normas y concepciones normativas, junto con los mecanismos a los que dan lugar, desde el Sur Global, han incidido sobre la disciplina de las “*Relaciones Internacionales*” al desplazar el énfasis hacia el estudio de la “*gobernanza global*” (Sikkink 2015: 350; Serbin, 2013: 181). Este desplazamiento no sólo incluye una amplia y compleja gama de actores e instituciones estatales y no-estatales involucradas en las dinámicas de poder global, sino también mecanismos, relaciones, procesos y normativas que formal o informalmente implican a los Estados, mercados, organizaciones y ciudadanos en los procesos globales.

En síntesis, el sistema internacional está experimentando transformaciones significativas, lo que ha conducido a que actores e instituciones, con sus agendas y prioridades respectivas operen desde nuevas dimensiones desde un punto de vista económico, político y social. En ese contexto, el Sur, y en particular América Latina y el Caribe, se reposicionan en el sistema internacional –un tema que aún no ha recibido la atención necesaria entre nuestros decisores políticos, académicos y especialistas. En la década pasada el fortalecimiento políti-



co y económico de los países del Sur, en un escenario de elevados precios de los *commodities* a nivel internacional, del cuestionamiento a la centralidad de Estados Unidos y del fortalecimiento del papel de China ofrecieron fundamentos concretos para la ampliación de las iniciativas de relacionamiento Sur-Sur. A mediados de la segunda década de este siglo, hay señales de enfriamiento en el nivel de asertividad en la agenda de la cooperación Sur-Sur y de retroceso en la situación económica y política de algunos de estos países, condicionados por los cambios del entorno internacional (Serbin, 2014). Todo ello invita a reflexionar sobre el rol que la región de América Latina y el Caribe debe y puede jugar en este nuevo escenario internacional.

En ese contexto, surgen algunas interrogantes relevantes: ¿Cuál es el rol de las relaciones Sur-Sur en un sistema internacional en transformación?; ¿Cuál es la magnitud de las transformaciones del sistema internacional y sus consecuencias para América Latina y el Caribe?; ¿En qué medida la región contribuye o puede contribuir al fortalecimiento de una agenda del Sur?; ¿Cuáles son los temas y las cuestiones de la agenda e iniciativas Sur-Sur que pueden trazar perspectivas innovadoras de desenvolvimiento económico y social?, y, en términos de relaciones con países y regiones específicas, ¿Cuáles son las interacciones centrales, en la estrategia de relacionamiento Sur-Sur, de los países de América Latina y el Caribe?

La estructura de este volumen

En este marco, la presente edición del Anuario de Integración Regional de CRIES aborda, a partir de una perspectiva enfocada en América Latina y el Caribe, las visiones y expectativas de la región y de sus países, vinculadas a las relaciones y percepciones internacionales y a la cooperación Sur-Sur. Además de la introducción, la publicación está organizada en dos secciones.

La primera sección, titulada “*Actores emergentes del sistema internacional y América Latina y el Caribe: la visión desde el Sur*”, incluye contribuciones que abordan, a partir de perspectivas diversas, las relaciones de América Latina con países fundamentales del sistema internacional de los años 2000 y que, de diferentes formas, presentan acciones de política externa y percepciones del orden mundial diferentes de las percepciones de la potencias occidentales. En este sentido, son analizadas las relaciones de la región con Rusia, China e India, a partir de aportes tanto de investigadores latinoamericanos como, en algunos casos, de especialistas de esos países. Por otra parte, los vínculos y las expectativas de la región en relación a esos países no son homogé-

neos. Sin embargo, presentan como punto en común, nuevas posibilidades de asociación y de inserción internacional para América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, esas relaciones definen asimismo nuevos desafíos, normativos y operativos, ya que son países que tienen baja interdependencia económica y social, y promueven agendas de política exterior que no son necesariamente complementarias, como lo hemos analizado en el número precedente del Anuario.

La segunda sección, titulada "*América Latina y el Caribe frente a la cooperación Sur-Sur*", incluye trabajos que analizan el significado de la cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana y caribeña y en qué medida iniciativas presentes en la región introducen elementos innovadores desde el punto de vista de dichas relaciones. Una discusión sobre la temática de la cooperación internacional y del relacionamiento Sur-Sur es un tema de gran relevancia académica y política en el marco de las actuales transformaciones del contexto internacional. La cooperación Sur-Sur en específico, no sólo ha sido ampliamente debatida en el escenario internacional reciente, sino que ha devenido parte del lenguaje e incluso de prácticas instaladas de instituciones internacionales, discursos, resoluciones y declaraciones de diversas Cumbres multilaterales y regionales, a través de sus Presidentes, Jefes de Gobierno, Cancilleres, así como diversos organismos (Secretaría General Iberoamericana, 2015: 34). Una mejor comprensión de sus modalidades, características, motivaciones, desafíos y posibilidades para América Latina y el Caribe podrá apoyar decisiones relativas a las opciones de política exterior.

En un momento donde en varios países de América Latina y el Caribe la agenda del Sur aparece cuestionada, con la presente edición del Anuario, pretendemos reinstalar este debate y destacar la relevancia de la misma para la región. Las posibilidades de relacionamiento con las potencias occidentales ya son conocidas. Menos conocidas son las posibilidades y beneficios de la relación con los países en desarrollo, desde el punto de vista de la proyección de nuevos modelos de desenvolvimiento económico y social, de nuevos patrones de relacionamiento internacional y de la consolidación de la legitimidad de una gobernanza global que incorpore estos nuevos factores.

Agradecimientos y notas finales

Todos los trabajos publicados han sido evaluados por revisores externos de diferentes países de la región, a quienes extendemos nuestro más profundo agradecimiento por su dedicación, rigor y eficiente labor, como así también a los miembros del Consejo Editorial que han contribuido a su implementación.



El presente volumen da continuidad al área de trabajo sobre Integración Regional de CRIES, que tiene entre sus objetivos el seguimiento y análisis de las temáticas relativas a la integración y a los procesos de regionalismo en América Latina y el Caribe, por iniciativa de la Secretaría General de CRIES y con la participación de investigadores de toda América Latina y el Caribe. Un agradecimiento especial le debemos a las instituciones de la red CRIES que han apoyado consistentemente este proceso –el Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana, Cuba; la Universidad Federal de Uberlândia (UFU), el Instituto de Estudios Económicos e Internacionales (IEEI) de la Universidade Estadual de São Paulo (UNESP) y el Instituto de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU) de Brasil, entre otras instituciones activamente pertenecientes a la red. Sin su apoyo, este esfuerzo - que desde sus inicios no cuenta con financiamiento sostenido pero sí con el compromiso permanente de los participantes de la red CRIES como *think tank* regional-, no hubiera sido posible. Confiamos, en este sentido, una vez más –como en los números anteriores del *Anuario*– que este esfuerzo colectivo a nivel regional sea de utilidad para el avance de una agenda internacional de América Latina y el Caribe.

Notas

1. "The New Game. American dominance is being challenged", *The Economist*, October 17th, 2015, p. 15.

Bibliografía

- Hiro, Dilip (2010). *After Empire. The Birth of a Multipolar World*. New York: Nation Books.
- Laskaris, Stamatis and Joakim Kreutz (2015). "Rising Powers and the Responsibility to Protect: Will the Norm Survive in the Age of BRICS?"; *Global Affairs*, 1:2. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/23340460.2015.1032174>
- Nye, Joseph (2011). *The Future Of Power*. New York: Public Affairs.
- Ripley, Charles G. (2014). "North-South Relations"; en *The Oxford Companion of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- SEGIB (2015). "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica", accesible en: <http://www.segib.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf>

- Serbin, Andrés (2013). "Actores no-estatales y política transnacional", en Legler, Thomas; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales. América Latina y la Política Global*. México D.F.: Oxford University Press, pp. 172-182.
- Serbin, Andrés (2014). "¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (eds.) *¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 10. Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (eds.) (2014). *¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 10. Buenos Aires: CRIES.
- Sikkink, Kathryn (2015). "Latin America and the Idea of International Human Rights", en Dominguez, Jorge and Ana Covarrubias (eds.) *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, pp. 349-361.
- Zakaria, Fareed (2008). *The Post-American World*. New York-London: W.W.Norton and Company.



Sección I

Actores emergentes del sistema internacional y América Latina: La visión desde el Sur

Regiane Nitsch Bressan y Marcus Maurer de Salles

Haibin Niu

Marco Cordeiro Pires, Gustavo Enrique Santillán y

José Luis Valenzuela Álvarez

Ignacio Bartesaghi

Víctor Jeifets



60 anos após Bandung: Novas visões a partir do Sul

Regiane Nitsch Bressan y
Marcus Maurer de Salles



Introdução

O presente artigo tem como objetivo avaliar a relação e confluência dos ideais da *Conferência de Bandung* com o atual cenário latino-americano e suas relações no marco da Cooperação Sul-Sul, perpassando pelos atuais projetos de integração regional, bem como pela conformação da Aliança dos BRICS.

Realizada em 1955, a Conferência de Bandung expressou a vontade dos Estados africanos e asiáticos em afirmar sua soberania recém conquistada, e findar seus processos de independência com a defesa de desenvolvimento autêntico, coerente e independente para o benefício de suas sociedades. Naquele momento, a maioria dos países da Ásia e Oriente Médio haviam reconquistado sua soberania no pós Segunda Guerra Mundial, enquanto que na África havia um esforço contínuo de luta para apanhar esta meta (Amin, 2015). A Conferência caracterizou-se como a primeira internacional de nações não centrais, cujos direitos haviam sido negados pelo colonialismo e imperialismo histórico tanto por parte dos Estados Unidos, Europa e Japão. Apesar das assimetrias econômicas, populacionais, diferenças religiosas e culturais, estas nações rejeitaram o modelo de exploração imposto pelas potências ocidentais para benefícios próprios.

Aquela conferência permitiu criar um amplo consenso entre os principais líderes da Ásia, África e também da América Latina reforçando o ideal pela paz e princípios de coexistência pacífica no auge da tensão e ameaças contínuas que a Guerra Fria provocou.

Sessenta anos mais tarde, foram admitidas as dificuldades e limites em que os países desta conferência encontraram para firmar suas metas e propostas reformistas, que sofreram erosão e esvaziaram na comunhão daqueles países. Contudo, os ganhos e visibilidade alcançados com esta iniciativa pioneira foram reconhecidos pelo plano internacional, influenciando outras regiões como a América Latina, bem como vindouras décadas da evolução sistema internacional.

O legado histórico de lutas proporcionado pelos países de terceiro mundo consistiu uma ferramenta ímpar à estratégia contemporânea de afirmação de um sistema multipolar composto por uma gama de Estados Nacionais, diversidade de movimentos sociais e pluralidade de culturas e identidades (Bruckmann y Santos, 2015). Os movimentos clandestinos e não reconhecidos daquela construíram Estados com considerável e crescente impacto econômico, político e cultural do sistema mundial.

Inicialmente este trabalho contextualiza a Conferência de Bandung e a conseqüente criação do Movimento dos Não-Alinhados (MNA), apresentando as principais propostas e a reforma do sistema internacional reivindicada pelos países envolvidos. Na seqüência, o trabalho traça um paralelo entre o novo paradigma trazido pela Conferência de Bandung e o contexto latino-americano daquele momento, expondo a influência dos princípios norteadores de Bandung sobre esta região, evocando questões ligadas ao desenvolvimento, do regionalismo e da liberalização comercial, especialmente promovida pelo GATT.

Resgatando o legado de Bandung, o estudo investiga sua similitude com o atual paradigma do regionalismo latino-americano que se conforma, considerando tanto os projetos antigos como a Comunidade Andina e o Mercosul, como as recentes iniciativas da UNASUL, ALBA e CELAC. A partir deste panorama, o trabalho discute a inserção da América Latina no contexto da Cooperação Sul-Sul que avança entre as potências emergentes e os países ao seu redor, marcada fundamentalmente pela composição dos BRICS, que é comparável, segundo alguns autores, ao próprio levante de Bandung.

Transpondo o tempo, sem dúvida, as reflexões provocadas pela Conferência de Bandung obrigam romper com paradigmas ultrapassados para dar espaço ao entendimento quanto aos atuais processos de transformação do mundo contemporâneo, no qual emerge uma nova ordem mundial, tanto de maior participação tanto dos Estados periféricos, como de seus povos.

A Conferência de Bandung, o Movimento dos Não-Alinhados e a Reforma do Sistema Internacional

A Conferência de Bandung representou um dos movimentos mais significativos dos países de Terceiro Mundo. Lideranças de vinte nove Estados asiáticos e africanos¹ reuniram-se em Bandung, na Indonésia, em abril de 1955 para lançar princípios políticos dos países “não-alinhados” – Movimento dos Não-Alinhados (MNA). Era o início da Guerra Fria e aquele movimento expressava certa postura geopolítica eqüidistante dos países centrais e das superpotências. A organização do evento cabia a Indonésia, Índia, Birmânia, Ceilão (atual Sri Lanka) e Paquistão².



A Conferência Afro-Asiática de Bandung reproduziu a primeira expressão política da emergência de novas nações independentes no cenário mundial contra o imperialismo europeu, do qual haviam recém se libertado, e contra as iniciativas neo-imperialistas, que os Estados Unidos e a União Soviética ensaiavam no escopo da Guerra Fria. A resistência anti-colonial gerou novos Estados independentes, asiáticos e africanos, os quais compartilhavam problemas singulares e similares herdados de um passado colonial recente. Ainda que alguns países pudessem defender veladamente alguma aliança com a esfera ocidental, a grande maioria dos países do MNA inclinava-se pelas potências do campo socialista, pois as principais potências ocidentais consistiam nas metrópoles dos países recém independentes.

Estes novos países formularam, inclusive, propostas de tornar o imperialismo um crime contra a humanidade, passível de ser julgado por um Tribunal da Descolonização, o qual nunca se concretizou. Na Conferência de Bandung foram formulados os princípios políticos que daquele momento em diante orientariam o Terceiro Mundo, por meio das suas duas manifestações mais institucionalizadas: o próprio Movimento dos Não-Alinhados e o Grupo dos 77.

Dando prosseguimento à Conferência de Bandung, foi realizada, em 1961, em Belgrado, atual Mianmar, a Primeira Conferência dos Chefes de Estado e de Governos Não-Alinhados (NAM, 2015). Nessa primeira Conferência, a principal preocupação dos 25 países participantes era a corrida armamentista, contra a qual se opuseram, e recusaram qualquer tipo de alinhamento com os Estados Unidos ou com a União Soviética. A partir da segunda Conferência, realizado no Cairo em 1964, o MNA começa a angariar maior participação dos países em desenvolvimento, sendo composto então por 47 Membros.

A partir de Cairo, a pauta de mobilização do MNA ampliou-se para além do tema securitário, passando a abranger questões envolvendo o estágio de subdesenvolvimento econômico em que se encontravam, com destaque para o clamor pela recuperação das riquezas nacionais, cujo movimento viria a alcançar seu apogeu na década de 1970 com a nacionalização das empresas petrolíferas (Salles, 2012).

No âmbito do MNA foram formuladas premissas da proposta por uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Dentre as principais contribuições do MNA para o direito internacional, está o fato de que, desde a Conferência de Bandung, o grupo de países em desenvolvimento esteve constantemente invocando e reforçando princípios do direito internacional vigente para subsidiar suas reivindicações, garantindo maior legitimidade e credibilidade para

o Movimento. Os princípios orientadores do MNA para sua atuação internacional foram os seguintes (Salles, 2012):

1. Respeito aos Direitos Fundamentais, da Carta da ONU.
2. Respeito à Soberania e à Integridade Territorial.
3. Reconhecimento da Igualdade entre Raças e Nações.
4. Proibição de Interferência em Assuntos Internos.
5. Direito de Defesa Individual e Coletiva, com base na Carta da ONU.
6. Proibição de Acordos de Defesa Coletiva, de Natureza Ideológica.
7. Recusa à utilização de atos de agressão ou pressão, militares ou econômicos.
8. Solução pacífica dos conflitos internacionais, seguindo a Carta da ONU.
9. Estímulo à cooperação de interesse mútuo.
10. Respeito aos tribunais internacionais e às obrigações internacionais.

No âmbito das reivindicações relacionadas às relações econômicas internacionais, a articulação mais bem estruturada do Terceiro Mundo foi a criação do Grupo dos 77 (G77, 2015). Esta aliança estabelecida em 1964, no âmbito da 1ª Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), tem como objetivo aumentar a capacidade de articulação e pressão dos países em desenvolvimento nas questões de natureza comercial, que eram tratadas no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) (Salles, 2012).

Com base nessas duas frentes, o MNA e o G-77, o Terceiro Mundo rapidamente ganhou espaço e legitimidade internacional ao longo dos anos 1960. O resultado mais expressivo do Terceiro Mundo foi alcançar um nível nunca antes visto de coesão das políticas dos países subdesenvolvidos no âmbito da ONU, junto aos seus órgãos e agências, e também junto ao GATT, ao criar um forte grupo de pressão na hora de marcar as diretrizes em matéria de iniciativas voltadas para o desenvolvimento. Todavia, foi no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e de seus órgãos que a mudança na composição estrutural da comunidade internacional aconteceu de forma mais emblemática. A partir disso, a ONU passou a servir como plataforma para alavancar reformas em outras organizações internacionais e em tratados internacionais, especialmente no cerne do GATT.

Ademais, tão importante quanto esta reforma foi a formulação de planos de ação no âmbito das organizações internacionais, para



que o abismo de desigualdade fosse efetivamente encurtado e aproximado. A partir das *“décadas da ONU para o desenvolvimento”*, a comunidade internacional passou a forjar um conjunto de regras que se convencionou chamar de direito internacional do desenvolvimento (Diez de Velasco, 2008).

A influência dos princípios de Bandung e do MNA no âmbito do sistema multilateral de comércio levou a um conjunto de prerrogativas jurídicas à disposição dos países em desenvolvimento vigentes no período GATT. Assim, o movimento terceiro-mundista logrou criar no âmbito do GATT as seguintes prerrogativas:

- I) o direito à industrialização, de 1955 (artigo XVIII, GATT) ;
- II) o direito à não-reciprocidade, de 1964 (Parte IV, GATT) e;
- III) o direito ao tratamento especial e diferenciado, de 1979 (Cláusula de Habilitação) (Hudec, 1987).

Na medida em que o direito internacional do desenvolvimento foi paulatinamente sendo incorporado às regras do sistema multilateral de comércio ao longo do século XX, os marcos regulatórios dos países em desenvolvimento foram se reformulando e renovando a fim de usufruir dos novos direitos e das novas flexibilidades nas obrigações que emergiam no âmbito do comércio internacional.

A partir da incorporação das premissas desenvolvimentistas pelo GATT, os países em desenvolvimento, dentre eles os sul-americanos, fizeram uso intenso de tais prerrogativas jurídicas. Neste sentido, destacam-se o Modelo ISI, os processos de integração regional, os acordos comerciais não-recíprocos com os países desenvolvidos, e a criação de uma rede de preferências comerciais que beneficiam apenas os países em desenvolvimento, posteriormente chamada de comércio Sul-Sul.

Nesse sentido, ao concluir a respeito deste processo de reforma ao qual foi submetido do direito internacional, Salles conclui que:

Muito embora o conjunto jurídico do sistema internacional alcançado ao final dos anos de 1980 seja alvo de numerosas críticas e defeitos por parte dos países Membros da comunidade internacional, são inegáveis os seus méritos, pois foi no âmbito deste movimento de reforma da arquitetura política e jurídica das relações internacionais, que os países em desenvolvimento lograriam o reconhecimento de dita desigualdade econômica no âmbito do sistema multilateral de comércio. O Terceiro Mundo finalmente alcançaria sua missão: transformar os fundamentos da ONU, do GATT e do sistema internacional clássico (Salles, 2012: 67).

O Contexto Latino-Americano à época da Conferência de Bandung

A América do Sul, ao contrário da África e da Ásia, tornou-se independente e descolonizada ainda nos séculos XVIII e XIX. A história do desenvolvimento da América do Sul começou muito antes da Segunda Guerra Mundial. Durante o século XIX e a primeira metade do século XX, os países da América do Sul não estavam sujeitos a tratados multilaterais que pudessem restringir ou inviabilizar as suas políticas comerciais e industriais. A América do Sul passou a estar sujeita a tais regras a partir das décadas de 1940 e 1950.

Nesta época, começou a tomar corpo na América Latina a ideia da integração latino-americana. Tal ideário tinha como base três elementos: a) o bolivarianismo: a integração latino-americana tem raízes nos ideais de Simon Bolívar e nos independentistas da década do século XVIII; b) as experiências recentes da integração europeia: que estavam se consolidando e influenciando novas iniciativas regionais ao redor do mundo; c) as formulações teóricas da CEPAL: que além de formular os preceitos do modelo de industrialização latino-americano, condicionou tal modelo às iniciativas de integração regional, como instrumentos fundamentais para o sucesso do desenvolvimento latino-americano.

Para a América Latina, duas estratégias se colocavam nestas áreas: voltar a ter como força dinâmica o setor exportador criado no período colonial, caracterizado pela produção de bens primários, e manter-se como importador de bens industrializados; ou dar continuidade a um processo de substituição de importações que já teria sido, em um primeiro momento, motivado por fatores externos (Braga, 2008). A primeira estratégia faria a América Latina retornar ao padrão de internacionalização do século XIX, que estaria fadada a perpetuar as desigualdades e os baixos níveis de subdesenvolvimento. A segunda estratégia incorporava uma importante questão. Assim, várias economias latino-americanas experimentaram, ainda que de forma heterogênea, um processo de substituição, induzido pelas dificuldades oriundas do desarranjo do sistema de comércio internacional, que prevaleceu durante a primeira metade do século XX, em razão das duas guerras mundiais e da grande depressão.

A Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) deu o apoio técnico e institucional para o crescente consenso sobre a importância da industrialização, e passou dedicar-se à criação das premissas e principais características deste modelo latino-americano de desenvolvimento, que ficou conhecido como o modelo de



industrialização pela substituição de importações, que ficou conhecido como o modelo ISI.

Nos anos 1960, a realidade da América Latina se caracterizou pela instabilidade política, pela existência de conflitos entre países da região, e também conflitos internos de cada país. Tudo isso reforçado por um clima de desconfiança mútua, grande nacionalismo e forte repúdio à intervenção estrangeira nos assuntos internos, constituindo um panorama pouco propício para a evolução favorável da integração.

Devido ao êxito da revolução cubana no final dos anos 1950, os EUA reforçaram sua posição em relação ao processo de integração da América Latina, passando a apoiar mais enfaticamente a formação do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) de influência estadunidense.

O período pós-guerra foi marcado pelo predomínio dos EUA na geopolítica da região, bem como na geoeconomia global. Assim, nos anos 1960, os EUA iniciam um projeto de cooperação com a América Latina, intitulado Aliança para o Progresso, cujas áreas englobavam integração, planejamento, reforma tributária, reforma agrária, modernização e investimentos e setores sociais.

A América do Sul encontrava-se diante de um dilema conceitual, que até então não havia enfrentado pragmaticamente. A ideia do processo de integração seria conceitualmente oposta ao nacionalismo imperante à época, porque implicaria renunciar a certos atributos de soberania muito caros à ideologia dos governos militares, desejosos de manter o máximo de poder de decisão no plano nacional. Não obstante, a convicção sobre os benefícios da integração econômica considerada como motor de um processo de redução dos níveis de subdesenvolvimento lhes permitiu angariar muitos adeptos na região nas duas iniciativas inaugurais da integração, tanto na América Central (Mercado Comum Centro Americano - MCCA) quanto na América Latina (Área de Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC).

Este contexto explica o motivo pelo qual os países da América Latina, com a exceção de Cuba, mantiveram-se distantes do MNA. As razões para esta reclusão se resumem em três justificativas: primeiro, a independência destes Estados se deflagrou nos princípios do século XIX, como citado anteriormente, portanto eles não se identificavam diretamente com as lutas das nações asiáticas e africanas pela independência. Segundo, a dominação dos Estados Unidos no continente através da Aliança para o Progresso durante a Guerra Fria, a qual não sofreu rejeição por muitos países da região, com

exceção de Cuba. Por fim, as classes dominantes latino-americanas, predominantemente de ascendência europeia, reforçavam a admiração e inclinação permanente pela Europa e EUA.

Nesta mesma época, também foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), corroborando os interesses dos Estados na região através desta organização, razão pela qual Cuba denominou a instituição como o “Ministério de Colônias dos Estados Unidos” (Amin, 2015). Estas questões dificultaram a tentativa de construção exitosa de uma aliança tricontinental do sul, entre África, Ásia e América Latina.

O Impacto de Bandung no Regionalismo Latino-Americano do Século XX

Quando da Conferência de Bandung, a América Latina já vinha implantando o modelo de industrialização pela substituição de importações e, por isso, muitos países foram reticentes para tornarem-se parte do GATT. Tanto é assim que apenas três países da América do Sul foram signatários originários do GATT em 1947 - Brasil, Chile e Cuba. A grande maioria se tornou signatária ao longo dos anos 1950 e 1960, quando do movimento de afirmação do Terceiro Mundo.

A partir do surgimento de prerrogativas jurídicas específicas para países em desenvolvimento, os países da América Latina lançaram mão de diversas iniciativas amparadas nestas prerrogativas. Tanto no plano regional, como no plano multilateral, a América Latina fez uso intensivo do *polycspace* que foi construído no âmbito do GATT pelas coalizões decorrentes de Bandung.

O artigo XVIII o qual permitia a proteção a indústrias nascentes consistiu na prerrogativa que viabilizou a compatibilidade entre o sistema multilateral de comércio e os modelos de industrialização pela substituição de importações, que estavam amplamente difundidos entre os países em desenvolvimento, especialmente na América do Sul. Sem a existência do artigo XVIII, provavelmente o processo de adesão dos países em desenvolvimento ao sistema multilateral de comércio teria sido completamente diferente.

A partir da década de 1950, o modelo ISI da América do Sul passou a exercer uma singularidade em relação aos demais modelos dos países em desenvolvimento: estava concebido para ser desenvolvido no plano continental, fomentando um ambiente propício para a instituição da ALALC. No entanto, à época, os processos de integração regional eram regidos pelo artigo XXIV do GATT, que não reconhecia



diferença entre iniciativas de integração regional envolvendo países em desenvolvimento, não permitindo garantir tratamento especial para países menos desenvolvidos.

Apenas com a criação da Parte IV do GATT, a integração sul-americana incorporou elementos do direito internacional do desenvolvimento, mais precisamente, o tratamento especial dos países menos desenvolvidos da região. Neste momento, ao final da década de 1960, a ALALC outorgou aos países andinos o direito de estabelecerem um novo processo de integração regional, o Pacto Andino.

A criação da ALADI (Área Latino-Americana de Integração, em 1980, também só foi possível em razão do surgimento da Cláusula de Habilitação em 1979. Há uma série de diferenças entre o Tratado de Montevideu de 1960 (ALALC) e o de 1980 (ALADI) que decorre das prerrogativas do desenvolvimento do sistema multilateral de comércio. Destas, a mais importante evolução da ALALC para a ALADI fundamenta-se na possibilidade dos membros constituírem acordos sub-regionais de integração, permitindo a criação do Pacto Andino, em 1969, que evoluiria para a Comunidade Andina posteriormente, e do próprio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991.

O Pacto Andino, desde o seu surgimento, levou em consideração o desenvolvimento como paradigma do seu processo de integração. Trata-se de uma iniciativa constituída com base nas prerrogativas da Cláusula de Habilitação. O Acordo de Cartagena é um tratado em que constantemente se faz menção à prioridade à industrialização regional, ao reconhecimento da diversidade econômica dos países Membros e à condição secundária da liberalização comercial e da integração comercial com o mundo. Estas tônicas da integração andina só foram alteradas ao final da década de 1980, quando da emergência do Consenso de Washington, que atingiu de forma mais contundente a América do Sul, e do surgimento do “Novo Regionalismo da CEPAL”, quando o Pacto Andino se transformou na Comunidade Andina de Nações (CAN).

O MERCOSUL é contemporâneo da Comunidade Andina, e se orientou igualmente pelas premissas vigentes ao final da década de 1980 e início da década de 1990. Por isso, muito embora o MERCOSUL seja constituído juridicamente e notificado ao GATT sob o amparo da Cláusula da Habilitação, o Tratado de Assunção não faz menção direta, em dispositivo algum, à industrialização regional, ao tratamento especial dos países em desenvolvimento e à prioridade do desenvolvimento em detrimento da liberalização comercial. Diferentemente do Pacto Andino, o MERCOSUL é uma iniciativa fundada com base nas prerrogativas do desenvolvimento apenas de maneira formal.

Como pode se perceber, *prima facie*, o MERCOSUL, desde seu nascimento, já surge com propósitos e objetivos bastante distintos do Pacto Andino. Enquanto o Tratado de Assunção revela uma natureza predominantemente comercial e liberalizante para o MERCOSUL, o Acordo de Cartagena optou por priorizar o eixo do desenvolvimento industrial como objetivo do Pacto Andino. A liberalização comercial, no caso andino, era um meio para um fim maior, o desenvolvimento industrial da sub-região. No caso do MERCOSUL, a liberalização foi tratada em seu surgimento como um fim em si mesmo.

Esta diferença entre ambos os projetos sub-regionais revela o *zeitgeist*, o espírito do tempo, em que cada iniciativa foi lançada. Uma das provas disso é que, quando do “relançamento do Pacto Andino”, no final da década de 80, o Protocolo de Quito modificou profundamente o Acordo de Cartagena, tornando-o mais próximo dos parâmetros que viria a adotar o MERCOSUL, menos estatizante e dirigista e mais liberalizante, ou seja, pró-mercado.

O esvaziamento e esgotamento desse modelo de política pública de desenvolvimento levado adiante na América Latina, não foi causado exclusivamente pelos constrangimentos jurídicos e limitações do sistema multilateral de comércio. O modelo latino-americano de desenvolvimento que perdurou entre as décadas de 1950 a 1980 – aquele que uniu o processo de substituições de importações com os fenômenos da integração regional e as oportunidades de comércio preferencial norte-sul e sul-sul – esgotou-se por diversas causas.

De acordo com Márcio Bobik Braga (2008), a primeira e mais importante trata-se da crise econômica mundial desencadeada pelos choques do petróleo de 1973 e 1979. Esta crise econômica mundial levou à retração do crescimento dos países desenvolvidos, acarretando na diminuição do ritmo das exportações latino-americanas para estas regiões. Além disto, a diminuição da liquidez internacional ocasionou a um aumento das taxas de juros e da redução dos fluxos de financiamento e investimentos para os países em desenvolvimento. Isto se fez sentir de forma muito austera na América Latina, que tinha fundado o Modelo ISI, em grande parte, em investimentos estrangeiros. Consequentemente, a crise resultou em graves desequilíbrios macroeconômicos para os países da região, provocando a crise de dívida externa na América Latina (Braga y Paiva, 2007).

Em uma perspectiva global, as décadas de modelo desenvolvimentista na América do Sul e ao redor do mundo em desenvolvimento, permitiram fazer algumas afirmações em favor deste modelo. Em 1965, países em desenvolvimento forneciam menos de um vigésimo da produção mundial de manufaturas; em 1995, forneciam mais de um quinto do total.



A partir do Consenso de Washington, o abandono do paradigma desenvolvimentista em favor do paradigma neoliberal e o abandono do “espírito de Bandung” aconteceu com muita intensidade na América Latina ao longo da década de 1990. Este período foi também decisivo para modificar a posição dos Estados latino-americanos na sua relação com o *polycspace*. Como menciona Amado Luiz Cervo (2007: 2016):

as margens de manobra da política internacional da América Latina, que o paradigma desenvolvimentista implementara durante 60 anos e que denominara de 3ª posição ou Política Externa Independente, foram consideradas, nos anos 1990, inadequadas para os tempos de globalização. De fato, o Estado normal não admitia o conceito de margens de manobra e introduzia, em seu lugar, os conceitos de consentimento diante das matrizes e de padronização de condutas em matéria de macropolíticas internas e externas.

Neste processo de normalização dos Estados latino-americanos e de incorporação de um modelo único, baseado no acervo cepalino de ideias estruturalistas somado ao espírito desenvolvimentista da Conferência de Bandung, que inspiraram a política dos países latino-americanos em sua estratégia de superação do subdesenvolvimento, sofreram degeneração drástica. Em poucos anos, a América Latina avançou no caminho da desconstrução do núcleo central do seu modelo de Estado erguido em sessenta anos de esforços nacionais e regionais, a caminho do modelo liberalizante empregado naquele momento.

60 anos após Bandung e o regionalismo latino-americano

O cenário latino-americano sofreu alterações ao longo das últimas décadas. Os sessenta anos após a Conferência de Bandung são marcados pela emergência de potências situadas na periferia e renovação da dinâmica regional da América do Sul. Iniciativas anteriores de integração comercial –Comunidade Andina e MERCOSUL– passam a coexistir com uma série de projetos levadas adiante ao redor do continente, seja no escopo da ALADI, seja decorrente de novos projetos de organizações de integração regional.

O período do pós Guerra Fria, transformou as relações internacionais dos países latino-americanos, primeiramente com a inserção destes Estados na proposta econômica neoliberal. Enquanto os países

da região recuperaram gradativamente a ordem democrática, abandonaram completamente a política de substituição de importações e o modelo de supremacia do Estado na economia. A debilidade das economias latino-americanas e a persistente instabilidade macroeconômica na região facilitaram a adesão completa às receitas neoliberais, propostas pelas agências multilaterais e pelos Estados Unidos. Durante os anos 1990, a política econômica dos países latino-americanos voltou-se para abertura comercial e liberalização econômica. A instalação do neoliberalismo na região aconteceu por meio do *Consenso de Washington*, o qual propunha reformas econômicas estruturais, incluindo privatizações, desregulamentação financeira e disciplina fiscal. Por sua vez, as iniciativas regionalistas variavam entre a proposta hemisférica da ALCA pelos Estados Unidos, e propostas regionais, como o Mercosul, marco do regionalismo aberto na América do Sul.

A despeito deste cenário, ao longo dos anos 2000, foi possível notar resistência da sociedade latino-americana com as reformas neoliberais da década de 1990. As críticas às políticas econômicas agravaram-se a partir da sucessão de crises econômicas na virada do século. A constatação do fraco desempenho das economias latino-americanas culminou no questionamento às estratégias nacionais e no papel do Estado na economia. Assim, muitos países da região revisaram suas escolhas econômicas, dado que as políticas liberalizantes comerciais com os países desenvolvidos entraram em erosão.

A série de vitórias eleitorais de governos voltados às ideologias “esquerdistas” em seus diferentes espectros, movimento conhecido também como “onda rosa”, denotou justamente a insatisfação ao modelo neoliberal no âmbito social. Mesmo que o neoliberalismo beneficiasse alguns setores da economia, prevaleceu o desagrado populacional advindo das ineficiências internas. Assim, a expressão popular passou a reivindicar maior atenção dos Estados às necessidades das classes mais baixas, discurso ofertado justamente pelos políticos progressistas.

Embora tais governos defendessem necessidades imperiosas de transformação social, apresentaram disparidades entre suas políticas e ideologias. Ainda que fossem contrários ao arranjo neoliberal, algumas diretrizes desse modelo perpetuaram na região, marcada por governos com projetos políticos econômicos heterogêneos, que mesclaram prerrogativas sociais, embasadas no nacionalismo e até em políticas econômicas ortodoxas.

A América Latina presenciou uma alteração gradativa nas elites e lideranças, principalmente políticas, no núcleo do poder nacional



(Stefanoni, 2012). Ademais, assistiu-se a renovação da participação da sociedade civil; organizações não-governamentais e movimentos sociais eclodiram no final dos anos 1990, ganhando novos espaços de atuação e reivindicação nos anos 2000. Estes novos atores começaram a conformar mudanças no plano doméstico e no entendimento do que deveriam ser os processos de integração regional.

Neste contexto, o avanço na região de governos “progressistas” da “nova esquerda” desempenhou um papel decisivo na revisão dos processos de integração sul-americanos. Sendo considerada, portanto, resposta regional a dois conjuntos de desafios, intrinsecamente relacionados que marcaram a América Latina na virada do século: o crescente aumento das mobilizações populares e a ampla opinião pública contra os efeitos que as reformas neoliberais haviam causado aos países da região.

Como mencionado, ambas as reações refletiram uma grande insatisfação com os resultados das estratégias de reformas neoliberais, impulsionadas pela adesão maciça ao *Consenso de Washington*, bem como pela incorporação das regras da OMC, que falharam em gerar altos níveis de crescimento, somadas à sua incapacidade de promover modelos de distribuição de renda mais equilibrados e justos. Esta percepção, de ter arcado com um custo demasiadamente alto por resultados tão modestos, propiciou às organizações regionais já existentes um novo fôlego.

Na América do Sul do século XXI, muitos governantes chegaram ao poder céticos em relação às recomendações do pensamento econômico convencional dos anos 1990, assim ampliaram o escopo e a escala da intervenção estatal, alterando também a direção das políticas públicas. Esta reação política contra as orientações econômicas mais ortodoxas que prevalecia entre os *polycymakers* e dominava a agenda de reforma do continente.

Em resposta à crise da liberalização comercial por meio de iniciativas heterogêneas, surgiram outros projetos de integração como a UNASUL e a ALBA, desenvolvidos no marco do “regionalismo pós-liberal” (Veiga y Rios, 2007), *pós-comercial* ou pós-hegemônico (Serbin, 2011). Segundo seus precursores, no regionalismo aberto, os processos de integração ignoraram temas relacionados às assimetrias estruturais entre os países-membros, bem como desprezaram preocupações com as dimensões produtivas e de desenvolvimento. Portanto, esse fenômeno decorreu do ressurgimento do nacionalismo econômico e politização das agendas econômicas externas de vários países da região. Tal fenômeno se insere em um marco internacional amplo, que favorece o proteccionismo e o nacionalismo econômico, inclusive nos países desenvolvidos.

O *regionalismo pós-liberal* ou *pós-hegemônico* é composto tanto por uma agenda integrativa de cunho desenvolvimentista, resistente à abertura comercial, quanto por uma agenda antiliberal, que propicia a formação de coalizões entre países afins ideologicamente. A hipótese primordial é que a liberalização dos fluxos de comércio e os investimentos nos acordos comerciais não foram capazes de promover o desenvolvimento no interior do processo, reduziram o espaço para implantação de políticas nacionais desenvolvimentistas e dificultaram a adoção de uma agenda de integração voltada aos temas de desenvolvimento e equidade social (Bressan, 2012).

Ademais, este novo paradigma propõe a ampliação temática da agenda de integração, abrangendo assuntos econômicos não comerciais e temas não econômicos. Os novos temas são selecionados segundo critérios diversificados, mas sempre relacionados com os ideais do novo paradigma, como necessidade pelo desenvolvimento e pela busca da equidade social, superação da pobreza e desigualdade, bem como a incorporação de grupos sociais que foram excluídos dos modelos liberais de integração (Veiga y Rios, 2007; Cienfuegos y Sanahuja, 2010; Altmann, 2011).

Portanto, o *regionalismo pós-liberal* passou a questionar a natureza exclusivamente comercial das organizações regionais existentes, passando a incorporar um conjunto de setores e atores excluídos dos processos nos anos 1990. A agenda da integração começou a ser estendida e ampliada para incluir temas políticos e sociais, enquanto a dimensão comercial passou a ser percebida pela ótica das assimetrias políticas e estruturais.

Um novo e incipiente modelo de desenvolvimento foi tomando forma nos países da América do Sul. Este modelo resgata o Estado como ponto fulcral, mas de maneira relativamente distinta se comparada ao papel dirigista, de mão firme, que o Estado desenvolvimentista exercia. Esta pró-atividade se manifesta por meio de quatro conjuntos de políticas: 1) Política comercial; 2) Política Industrial e Políticas em ciência, tecnologia e inovação; 3) Instituições de financiamento ao desenvolvimento e; 4) Políticas sociais.

A partir de então, a engenharia institucional da integração sul-americana passou a se transformar em uma arena complexa e multifacetada na qual se entrelaçam os mais diversos interesses geopolíticos, ideológicos, econômicos e comerciais. A região atualmente convive com o desafio de harmonizar este fenômeno e aprender a coordenar estes projetos, para que sejam complementares, ao invés de conflitantes.



Esta harmonização depende de uma alta dose de pragmatismo que seja capaz de levar adiante uma série de novas iniciativas pró-desenvolvimentistas em conjunto com as iniciativas liberalizantes já instaladas. Só assim, a alternativa da integração regional sul-americana continuará sendo mais interessante que as opções nacionalistas e bilateralistas.

Durante os anos 2000, Mercosul e CAN foram relançados com base no paradigma do novo regionalismo, com um forte tom pró-desenvolvimentista, com uma preocupação de manter e aumentar o nível de *policyspace*, e de considerar os impactos redistributivos da liberalização comercial, por meio de políticas de correção de assimetrias.

Dois elementos contribuíram para o relançamento do MERCOSUL. Primeiro, a convergência econômica entre os dois maiores parceiros comerciais –Argentina e Brasil– que havia sido iniciada no primeiro “relançamento” do MERCOSUL em 2000, surtiu resultado. Segundo, a superação das graves crises econômicas pelas quais ambos haviam passado recentemente, contribuía para o sentimento positivo da Cúpula.

Alinhada com o novo paradigma *pós-liberal*, a Cúpula resultou na declaração que propugnava pela necessidade de aprofundar o chamado MERCOSUL “político”. Isto exigiria avançar com instrumentos que iriam além da integração comercial, e incorporar temas como compromissos democráticos, acordos em temas sociais e trabalhistas, liberdade de circulação de trabalhadores de residência, redução do desemprego regional, proteção de direitos humanos, promoção cultural, envolvimento das organizações da sociedade civil, dentre outros.

No que se refere ao tratamento das assimetrias internas, o MERCOSUL originariamente foi constituído seguindo a lógica do Tratamento Especial e Diferenciado da OMC, por meio de concessões temporárias e exceções em favor dos países menos desenvolvidos da região, Uruguai e Paraguai. Tanto o Tratado de Assunção quanto o Protocolo de Ouro Preto não fazem uma única menção à expressão “assimetrias”. Há apenas concessões de extensões temporárias, flexibilidades nos compromissos de liberalização comercial, e as listas de exceções para a formulação da Tarifa Externa Comum.

Com o relançamento do MERCOSUL, e a conseqüente expansão de sua agenda, a questão das assimetrias foi ganhando espaço nas discussões. Gradativamente, a questão das assimetrias foi afastando-se da sua conotação original, de ser tratada por meio de políticas negativas, isto é, exceções e prorrogações temporais, para

um conjunto de políticas positivas, que pudesse agir diretamente sobre os países menos desenvolvidos, especialmente por meio de programas de natureza estrutural e social.

Cabe também mencionar, que no contexto do relançamento do Mercosul, Argentina e Brasil firmaram o *Consenso de Buenos Aires* em alusão ao *Consenso de Washington*. A intenção do documento foi balizar as ações dos dois países, abrangendo vários temas de interesse comum. O Consenso de Buenos Aires apresentou forte ênfase política e social, reafirmando os princípios da democracia, da justiça e da equidade, em detrimento do tema econômico. Neste pacto, Brasil e Argentina prometeram coordenar objetivos comuns, reforçando a integração regional para lograr interesses nacionais e atingir resultados equilibrados nas negociações multilaterais (Almeida, 2003).

A CAN também passou por uma mudança de natureza integracionista equivalente ao MERCOSUL. Em 2004, os Estados Membros desta integração constituíram um novo mandato para a organização internacional por meio do Plano de Desenvolvimento Social Integrado. Com base neste plano, uma diversidade de temas de dimensão social foram incorporados ao Sistema Andino de Integração, tais como a participação dos povos indígenas, os direitos trabalhistas, cultura regional, igualdade de oportunidades para gêneros, educação, dentre outros.

Entretanto, a renovação da integração sul-americana desenhada ao longo da primeira década do século XXI chegou ao seu ápice com a constituição de um projeto de integração de natureza absolutamente inédita na história da América do Sul, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). A UNASUL foi originariamente constituída como Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN) em 2004. Por meio da Declaração de Cuzco, os chefes de Estado e governo dos 12 países da América do Sul decidiram lançar um novo espaço de integração política, social, econômica, ambiental e de infraestrutura, com vistas à formação de um bloco unitário com voz e pesos próprios em nível internacional.

Desde o princípio, a UNASUL teve uma abordagem eminentemente estratégica, com grande ênfase na integração física e energética da América do Sul. No entanto, a agenda da infraestrutura, foi lançada muito antes da UNASUL, em 2000, por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA). Tal iniciativa foi idealizada para servir de fórum de discussão para as autoridades responsáveis por transporte, energia e telecomunicações dos 12 países sul-americanos. Com a criação da UNASUL, tal iniciativa foi encampada pela nova organização em razão da criação



do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que se tornou o órgão gestor da IIRSA.

Além de infraestrutura, outros dois temas foram fundamentais nos primeiros anos da constituição da UNASUL: a criação de um conselho de defesa regional e a constituição de um banco multilateral sul-americano. O Conselho de Defesa Sul-Americano foi criado em 2008, como instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa, com o objetivo primordial de zelar pela observância do Tratado Constitutivo da UNASUL. Desde a sua constituição, o Conselho de Defesa já se manifestou em diversas situações críticas da América do Sul: o Golpe no Equador em 2009; a crise de Honduras em 2010; no 30º aniversário das Malvinas em 2012; o anúncio de retirada conjunta dos países sul-americanos da MINUSTAH em final de 2012.

Em matéria de integração financeira, o projeto do Banco do Sul foi idealizado em 2007, originariamente para atuar como um banco de desenvolvimento, embora alguns países pretendam que este estenda as suas atividades e se torne um fundo monetário regional, auxiliando os países em situações de crise de balanço de pagamentos.

Ainda no marco no novo regionalismo, foi criada a ALBA-TPC. Redefinido o seu nome para Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos, a ALBA-TCP enfatiza os interesses políticos em seus princípios acima dos objetivos econômicos e comerciais, os quais compunham os principais logros dos blocos anteriores. A ALBA é sustentada por princípios norteadores como a solidariedade, cooperação, bem-estar, formação integral e intensiva de capital humano (Huertas Ramos, 2010). Inicialmente, denominada Alternativa Bolivariana para as Américas, foi criada no intuito de constituir um contraponto a proposta de integração hemisférica da ALCA –Área de Livre Comércio das Américas, liderada pelos Estados Unidos e impulsionada pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

O protagonismo crescente da Venezuela na região junto aos ganhos derivados da exportação de petróleo contribuíram para o projeto ganhar força entre países ideologicamente próximos e enfatizar as questões sociais entre seus princípios, como a luta contra a pobreza e a exclusão social, elementos também propostos pelos outros blocos regionais que sofreram reformulação. Suas lideranças ao proclamarem a constituição de um projeto anti-neoliberal e anti-capitalista, propondo um novo modelo de integração baseada na solidariedade, cooperação e da complementaridade (Ruiz, 2014). Tal proposta denota uma tentativa de romper com o sistema econômico e político multilateral prevalecente, ao propor a criação de sinergia

em um sistema de produção econômica autônomo. No seu projeto, planejam-se novas formas de regulação econômica e social diferentes daquelas adotadas pelo neoliberalismo. Por esta razão, a ALBA-TPC é descrita como um “eixo anti-sistêmico”, cujo modelo destoa da proposta de integração econômica reconhecida pela literatura (Bressan, Luciano y Castillo Siri, 2015).

A atual configuração do regionalismo latino-americano denota o resgate das linhas essenciais dos MNA a partir de três eixos: os movimentos contrários ao neoliberalismo do final do século passado; os novos movimentos populares que criaram uma consciência à respeito do caráter plurinacional de suas sociedades (ameríndios, africanos europeus entre outros); e a criação da CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribe) que não inclui Estados Unidos e Canadá, mas incorpora Cuba, que foi isolada da região por décadas a fio diante imposição estadunidense (Amin, 2015).

Aos 60 anos da Conferência de Bandung, a trajetória dos processos de integração latino-americanos percorreu um caminho não linear de políticas econômicas bastante distintas, de acordo, muitas vezes, com o contexto internacional de cada época, somado outrora com as condições domésticas de cada Estado. Atualmente, as relações internacionais da América Latina e os múltiplos projetos regionalistas que se configuram na região denotam esta diversidade de intentos, mas não ocultam em seus âmagos as condições ainda periféricas e emergentes dos países da região. A reativação dos ideais da *Conferência de Bandung* somada ao panorama da Cooperação Sul-Sul como será visto adiante, parecem consagrar a frente Tricontinental no século XXI.

A retomada de Bandung na Cooperação Sul-Sul

O MNA questionava permanentemente a polarização mundial de acordo com a lógica da Guerra Fria, ancorada no viés ideológico de cada lado. Entretanto, esta divisão estaria melhor situada na relação entre o Norte e o Sul, a partir do entendimento que a verdadeira divisão que determinava a desigual capacidade das nações de dispor de suas próprias riquezas naturais (Bissio, 2015). Havia uma preocupação direta com a proposta de mudança na distribuição econômica, bem como na distribuição das informações em amplitude mundial. Ainda que o diagnóstico do MNA fosse condizente com a situação imposta a eles, a forte polarização no auge da Guerra Fria impediu mudanças e a implantação de alternativas no plano econômico e da informação. O movimento do MNA enfraqueceu diante todos os



impasses políticos e econômicos, perdendo seu protagonismo no contexto internacional.

Entretanto, as primeiras décadas deste século, proporcionaram um novo cenário para construção de uma nova realidade em pleno século da globalização. Alguns países que formavam o “Terceiro Mundo” ao longo do século XX foram reconhecidos como líderes de suas respectivas regiões, face aos avanços econômicos e sociais logrados nos últimos anos, constituindo o Sul Global. São países denominados “emergentes” que passaram a identificar valores e interesses comuns na perspectiva internacional (Salles, 2014).

Neste contexto, deflagra-se um processo de convergência entre Brasil, Rússia, Índia, China em 2006, sendo a África do Sul posteriormente incorporada em 2011, neste grupo que passou a ser conhecido como BRICS. Esta Aliança, composta pelas cinco maiores economias emergentes, ainda que com assimetrias domésticas, está se consolidando em termos institucionais e vem alcançando cooperação em determinados setores. Este grupo formado por países emergentes parece retomar o papel principal do projeto do MNA, ou seja, uma iniciativa anti-hegemônica. Em 2010, no momento de sua formação representava 42% da população mundial e com 18, 5% do PIB mundial (Houtart, 2015).

Recentemente, houve a criação do Banco de Desenvolvimento, sediado em Xangai e presidido pela Índia, tendo como objetivo ser uma fonte de financiamento entre as economias emergentes, representando uma alternativa às institucionais internacionais tradicionais para o mesmo fim, como o Banco Mundial e FMI. Ademais, tem como meta proporcionar condições para diminuição de dependência com o dólar como principal reserva de divisa global, prevendo até a convertibilidade entre as moedas dos países integrantes (Bissio, 2015).

A aliança dos BRICS permitiu estabelecer analogia com os objetivos dos MNA, pois, assim como pretendiam os países deste último, atualmente os BRICS começaram alterar as regras do jogo na macroeconomia mundial a partir de recursos próprios e disposição política. Pelos países dos BRICS não gozarem de espaço adequado para diálogo e negociação no arcabouço institucional tradicional da economia mundial estabelecido por Bretton Woods, criaram novas possibilidades que não provocam o acirramento com as potências hegemônicas, fomentando um cenário de inclusão internacional. Ainda há o intento de se garantir autonomia das comunicações e informação, sobretudo da internet, entre os BRICS em relação às potências mundiais, em especial, os Estados Unidos. Assim, as condições atuais parecem permitir à nova aliança avançar em um

projeto de substituição paulatina da estrutura economia mundial pelo próprio peso de seus países na economia mundial. Ainda que esta fosse também a essência das proposições dos MNA, não havia possibilidade concreta destes avanços na época da Conferência de Bandung.

Ao iniciarem com movimentos modestos, os BRICS avançaram com mais êxito em direção às medidas estratégicas coincidentes com aquelas defendidas pelos MNA, mas sem definirem grandes bandeiras como pretendiam estes últimos. Em resumo, os dois movimentos transpuseram distintos momentos ainda que defendam objetivos similares de desenvolvimento, prosperidade, justiça social, contenção da desigualdade, cooperação e paz.

Entretanto, quando se compara as políticas domésticas de cada um dos membros, é possível afirmar que nenhum deles tem objetivos que extrapolam o sistema capitalista. Enquanto Brasil e África do Sul apresentam políticas social-democratas, adotando o capitalismo como instrumento de crescimento econômico e redistribuindo uma parte do produto social aos pobres; a Índia com um projeto distintamente capitalista; Rússia adotando medidas neoliberais e a China aceitando a lei de mercado como fonte de desenvolvimento econômico ligeiro, governado por governo socialista, que ainda assim promove o enriquecimento de poucos, afetando as condições sociais e ambientais do país. Portanto, as relações entre os países emergentes e suas periferias parecem não destoar da dinâmica da Guerra Fria, ainda que haja menor ingerência política. Para Houtart (2015), os países do BRICS formam uma aliança anti-hegemônica, mas não anti-sistêmica, como pretendia o MNA.

De qualquer forma, a crescente relação entre os BRICS e a América Latina representa uma oportunidade valiosa para alianças estratégicas que superem o modelo de economias periféricas exportadoras para o desenvolvimento integral dos seus povos (Bruckmann y dos Santos, 2015). Trata-se de romper com o esquema extractivista e com os efeitos devastadores sociais, econômicos e ambientais, para seguir em direção ao um processo de reapropiação social de natureza e de recursos naturais com base no desenvolvimento e bem-estar dos povos. Portanto, faz-se necessária uma política regional de industrialização de recursos naturais. Tal política necessita de pesquisa tecnológica e científica, voltada para o desenvolvimento de tecnologias de extração que tenham menor impacto ambiental possível, além de gestão mais eficiente de recursos.

Assim, a progressiva aproximação entre a América Latina, os BRICS e as potências emergentes denotam a nova dinâmica na cooperação Sul-Sul, inaugurando um novo ciclo histórico de afirmação do



Sul, ancorado nos princípios de cooperação, autodeterminação e soberania inspirados na Conferência de Bandung (Bruckmann y dos Santos, 2015).

Desta forma, a América Latina vivencia uma oportunidade histórica de desenvolver cooperação estratégica com as potências do SUL fomentando o rompimento da relação de dependência que marcou sua inserção no sistema mundial durante a Guerra Fria. A Cooperação Sul-Sul, baseada na solidariedade e benefício mútuo, exerce um papel cada vez mais importante na superação da dominação do sistema mundial (Khor, 2015). Ao deixar de reproduzir o modelo primário exportador, a região necessita retomar com vigor as estratégias de industrialização baseadas no desenvolvimento científico-tecnológico e na produção de conhecimento e informação. Para tanto, também se faz importante os avanços democráticos conduzidos pelas forças populares.

Isto significa a construção de uma postura estratégica a qual não esteja refém das conjunturas impostas pelas dinâmicas mundiais, mas que seja independente para conduzir o destino da região. Aos países latino-americanos cabem firmar as parcerias na lógica da cooperação Sul-Sul e aproveitarem a reprodução da atmosfera de Bandung para lançarem transformações globais que de fato representem alterações na complexa geopolítica mundial. A retomada dos princípios do MNA podem catalizar novos avanços positivos na cooperação Sul-Sul, através de melhor desempenho das relações multilaterações em novas esferas, propiciando a construção de uma nova ordem mundial pregada desde a Conferência de Bandung.

Considerações finais

Este artigo procurou reagir a algumas provocações centrais em torno das quais orbitaram os principais argumentos deste texto. Do ponto de vista histórico, por exemplo, surgiram as seguintes questões: a Conferência de Bandung e as coalizões decorrentes da mesma lograram, de fato, realizar alguma reforma no sistema internacional vigente a época? Como estas reformas incidiram sobre a América do Sul e sobre o regionalismo latino-americano? Qual a relação entre o MNA e a América Latina? Como os princípios e as diretrizes do MNA e posteriormente do G77 foram levados adiante na América Latina?

Como se buscou apresentar ao longo do artigo, se por um lado, a Conferência de Bandung e o MNA não produziram os efeitos desejados e esperados, ambos influenciaram diretamente a conformação do desenvolvimento da periferia, incluindo a América

Latina. Passado décadas, muitas reivindicações são tidas como atuais na nova configuração do regionalismo latino-americano e sua relação no cerne da Cooperação Sul-Sul.

Os Estados participantes da Conferência de Bandung detinham visões e projetos para driblarem a situação de dominação dos países centrais e caminharem em relação ao desenvolvimento de seus povos. Foi necessário contornarem tais diferenças para avançarem em seus propósitos. O contexto atual exige da mesma forma aos países latino-americanos, e às potências emergentes, superação de suas diferenças para enfrentarem os desafios que a nova ordem mundial impõe, repetindo de alguma maneira, o jogo de dominação de sessenta anos atrás.

A superação da reprodução do sistema capitalista e do jogo hegemônico seria necessária para a construção de um novo paradigma a partir de Bandung. Faz-se essencial abandonar a lógica do capitalismo que limita a relações internacionais à extração dos recursos naturais e dominação, para garantir tanto desenvolvimento justo, como a inserção dos Estados periféricos e participação de suas sociedades no empoderamento na nova ordem mundial.

Notas

1. Os países participantes foram os seguintes: Afeganistão, Arábia Saudita, Birmânia, Camboja, Laos, Líbano, Ceilão, República Popular da China, Filipinas, Japão, Índia, Paquistão, Turquia, Síria, Israel, República Democrática do Vietnã, Irã, Iraque, Vietnã do Sul, Nepal, Iémen do Norte, Etiópia, Líbia, Libéria e Egito.
2. O presidente indonésio Sukarno, anfitrião desta conferencia, evocou o congresso constitutivo da Liga contra o Imperialismo, celebrado em 1927, em Bruxelas e que, pela primeira vez, havia reunido os representantes dos “povos de cor”, linguagem adotada pelo texto deste congresso ao se referir aos povos coloniais, que já no período entre-guerras reivindicava um amplo processo de descolonização nos continentes africano e asiático.

Referências Bibliográficas

- Almeida, Paulo Roberto (2003). ‘Una sombra pronto serás...’: *Idealpolitik* e o Consenso de Buenos Aires. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1135ConsBAires.html>. Acesso em 09 de agosto de 2011.



- Altmann, Josette (Ed.) (2011). *América Latina y el caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires: Teseo/FLACSO.
- Araujo, Leandro (2008). "Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)" en Celli, Umberto et al. (Orgs.) *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, pp. 113-136.
- Arévalo Mutiz, Paula L. (2011). *Derecho de la integración: Unión de Naciones Suramericanas Unasur*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- Amin, Samir (2015). "De Bandung-1955 a 2015: viejos y nuevos desafíos", en *América Latina en Movimiento, Edição "60 años después. Vigencia del espíritu de Bandung"*. Quito: Agencia Latinoamericana de Información. Disponible en: <http://www.alainet.org/sites/default/files/alai504w.pdf>. Consultado em 20 de setembro de 2015.
- Bissio, Beatriz (2015). "De Bandung a los BRICS: dos estilos, un objetivo", en *América Latina en Movimiento. Edição "60 años después. Vigencia del espíritu de Bandung"*. Quito: Agencia Latinoamericana de Información. Disponible en: <http://www.alainet.org/sites/default/files/alai504w.pdf>. Consultado em 20 de setembro de 2015.
- Braga, Márcio Bobik (2008). "Raul Prebisch e o livre comércio: as origens do pensamento econômico estruturalista", *Cadernos PROLAM/USP*. São Paulo: PROLAM, USP, LTR, Ano 7, vol. 2, pp. 76-99.
- Braga, Márcio Bobik y Donizete Paiva (2007). "Integração econômica regional e desenvolvimento econômico: Reflexões sobre a experiência Latino-americana", *Revista de Desenvolvimento Econômico*, vol. 16, pp. 61-71.
- Bressan, Regiane Nitsch (2012). "A integração sul-americana e a superação da pobreza. Uma abordagem pela percepção das elites". 227 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Bressan, Regiane Nitsch; B.T. Luciano y A.A. Castillo Siri (2015). "O futuro bolivariano: desafios contemporâneos e limites institucionais da ALBA". Trabalho apresentado no 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Mesa: Conjuntura da América Latina. Área temática: Análise de Política Externa. Belo Horizonte: PUC-MG, ABRI.
- Bruckmann, Mônica y T. dos Santos (2015). "La actualidad de Bandung: por una agenda estratégica de América Latina", en *América Latina en Movimiento. Edição "60 años después. Vigencia del espíritu de Bandung"*. Quito: Agencia Latinoamericana de Información. Disponible en: <http://www.alainet.org/sites/default/files/alai504w.pdf>. Consultado em 20 de setembro de 2015.
- Cervo, Amado Luiz (2007). *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva.
- Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio. (Coords.) (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB.

- Diez de Velasco, Manuel (2008). *Las Organizaciones Internacionales*. 15ª edición. Madrid: Ed. Tecnos.
- G-77 (2015). Disponível em: <http://www.g77.org/>. Acessado em 01º de junho de 2015.
- Houtart, François (2015). “De Bandung a los BRICS. Proyectos anti-hegemónicos pero no anti-sistémicos”, en *América Latina en Movimiento. Edição “60 años después. Vigencia del espíritu de Bandung”*. Quito: Agencia Latinoamericana de Información. Disponível em: <http://www.alainet.org/sites/default/files/alai504w.pdf>. Acessado em 20 de setembro de 2015.
- Hudec, Robert E. (1987). *Developing Countries in the GATT/WTO legal System*. Washington: Cordell Hull Institute.
- Huertas Ramos, Mario Andrés (2011). “Etapas de la integración en América Latina”, en Arévalo Mutiz, Paula L. *Derecho de la integración: Unión de Naciones Suramericanas*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- Khor, Martin (2015). “El compromiso renovado de Bandung”, en *América Latina en Movimiento. Edição “60 años después. Vigencia del espíritu de Bandung”*. Quito: Agencia Latinoamericana de Información. Disponível em: <http://www.alainet.org/sites/default/files/alai504w.pdf>. Acessado em 20 de setembro de 2015.
- NAM (2015). “The Non-Aligned Movement”. Disponível em: <http://www.nam.gov.za/>. Acessado em 01º de junho de 2015.
- ONU (2012). “Non-Aligned Movement must respond to its people’s aspirations, Ban tells summit”. 30 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42775&Cr=aligned&Cr1=movement#.VfchyhFViko>. Acessado em 01 de junho de 2015.
- Rigirozzi, Pía (2010). *Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis*. Buenos Aires: FLACSO.
- Rodríguez Larreta, Aureliano (2008). “Suramérica, ante el populismo y la dispersión”, *Política Exterior*, Vol XXII, Mayo/Junio, , n. 123, pp. 67-78.
- Salles, Marcus Maurer de (2014). “Una agenda internacional im’BRIC’ada: Los caminos y desafíos de la política exterior brasileña en el siglo XXI”, en Gachuz, Juan Carlos y Diana Bank (orgs.) *BRICS: La nueva agenda*. Puebla: BUAP.
- Salles, Marcus Maurer de (2013). “O ‘novo’ Direito Internacional do Desenvolvimento: coneitos e fundamentos contemporâneos”, *Cadernos PROLAM*, 12 (23). São Paulo: PROLAM, pp. 133-146.
- Salles, Marcus Maurer de (2012). “O regionalismo desenvolvimentista sul-americano frente ao sistema multilateral de comércio: uma análise jurídica do exercício de *policyspace* pelas organizações de integração regional da América do Sul”, 445 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. São Paulo: Universidade de São Paulo.



- Sanahuja, José Antonio (2012). "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR", en Serbin, Andrés (coord) *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, No. 9. Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, Andrés (2011). "Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano, *Documentos CRIES*, No. 17. Buenos Aires: CRIES.
- Stefanoni, Pablo (2012). "Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate", *Nueva Sociedad*, No. 239, maio-junho. Disponível em: <<http://www.nuso.org/>>. Acessado em 08 de julho de 2012.
- Thorp, Rosemary (1998). *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tussie, Diana y Pablo Trucco (2010). *Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Teseo.
- Veiga Motta, Pedro y Sandra Ríos (2007). "O regionalismo pós liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", *CEPAL - Série Comércio Internacional*, julho. Santiago de Chile: CEPAL.



A New Era of China-Latin America Relations

Haibin Niu



China's relationship with Latin America and the Caribbean (LAC) experienced a process of impressive expansion in the first 15 years of the 21st Century. China has been the largest trade partner for some of LAC's major economies such as Brazil, since 2009. With the negative impact of the global economic slowdown since the 2008 financial crisis in developed countries, the growth of both China and LAC as a whole, as well as the established economic ties of both sides, faced increasing difficulties. The deindustrialization concerns of China's competition, plus decreasing Chinese demand, resulted in a complex scenario for LAC to re-think its relations with the Asian superpower.

In that context, China updated its economic strategy towards the region by emphasizing investment, financial and industrial capacity cooperation, besides trade. Though the new Chinese economic strategy has been generally welcome by the region, domestic instabilities of some major partners such as Brazil and Venezuela have complicated China's new efforts to achieve visible and meaningful results in the short term. Besides, Latin America's political trends might turn to the right again as a result of the economic growth challenges, which could have an unclear economic and strategic impact on China's relationship with the region.

The United States has been adjusting its strategic posture towards the region, signaled by its recent rapprochement with Cuba with the help of Pope Francis, from Rome. It seems that the importance of the United States as a key third factor in Sino-Latin American relations is re-emerging while the autonomy of the countries in the region is increasing, in part due to its ties with China. Even if major external economies cannot offer real opportunities to achieve its growth, it is highly possible that China will maintain its status as an attractive partner for the region.

Given the economic slowdown of its own domestic growth and the new dynamics of American policy towards Cuba, China needs to adjust its strategy towards Latin America based on the region's new realities. China cherishes its relationship with LAC by declaring the arrival of a comprehensive cooperation stage. The overall profile has been defined by the establishment of China-CELAC Forum and the enhanced political and social ties with the region, besides the already existing economic ones. Based on the deepening economic ties, the question on how to react to China's presence in a more integrated regional manner has been in the political agenda of Latin American states for a while. The effectiveness of China's updated strategy towards LAC will depend on the efforts of all relevant stakeholders beyond state actors.

End of the Economic Honeymoon?

China's increasingly close economic ties with LAC, was the most visible feature of the Sino-LAC relationship in the past two decades. The increased trade volume and a commodities super cycle, supported the argument that China was economically important for the region. Strong economic linkages with China were treated as a positive factor in helping LAC countries overcome the financial crisis of 2008. Within the context of a weaker global expansion, China's current growth rate slowdown impacts on the region's development prospective. With the stronger economic performance of the United States, as well as the debates around reducing social spending and stimulating private sector within LAC countries, the United States is becoming a more attractive partner than before.

However, on the one hand, it is hard to conclude that the Chinese economic slowdown directly affected LAC countries in recent years. In fact, both China and LAC are located in the middle or lower positions of global value chains, and are either benefiting or suffering from the economic performance of the advanced economies. In fact, China's demand for raw materials is almost the same, but the co-mmodities trading prices are lower, due to the end of the super cycle period. The slowing growth of advanced economies and the energy revolution of the United States contributed a lot to the fall of raw material prices. As former Chilean ambassador Fernando Reyes Matta has pointed out, the amount of Chilean copper exports to China remains the same but the price is below US\$2.50 a pound.¹

On the other hand, it is also hard to conclude that others countries will replace China as attractive alternative economic partners for LAC. The Asian giant might lose its label as world factory because of its raising labor costs and stricter environmental standards, and might be replaced by its neighbors in South East Asia. The noteworthy issue is that Chinese foreign direct investment (FDI) will play an important role in the growing manufactory sectors in China's neighboring countries. Its future economic growth will rely more on domestic consumption, which is expected to bring new opportunities for Latin American markets. After the financial crisis in 2008, Chinese firms were eager to look for opportunities in emerging markets outside of the advanced economies. China became the second largest source of overseas FDI in 2014. Chinese currency, the Renminbi (RMB) was traded widely in world financial centers and was formally supported by International Monetary Fund (MF) Managing Director Christine Lagarde, by saying that IMF staff had proposed the Executive Board to include the Chinese currency into its special drawing right (SDR) currency basket as a fifth currency (Xinhua, 2015). China's role as an



emerging global investor and creditor is increasingly important for LAC.

According to statistics of the Inter-American Dialogue (IAD), China has become Latin America's leading banker with 22 billion dollars in 2014.² Getting financial assistance and investments from China, have been the main economic goals for Venezuela, Argentina and Brazil in their engagement with the Asian giant because of the difficulties in their domestic growth in recent years. The Chinese loans exceed the combined worth of those by the World Bank (WB) and the Inter-American Development Bank (IADB), according to the IAD report. Considering these countries' poor credit ratings, Chinese loans are important for their development and the achievement of financial goals. But, China faces the challenges of potential defaults, since some countries in LAC have performed badly in terms of economic indicators. Therefore, the ability to implement much-needed economic and institutional reform becomes more decisive for these countries, in order to attract Chinese investment in the future.

Even though most of the Chinese financial aid to Latin American countries are commodity-backed or resource secured, China hopes that its partners can develop their own industrial capacity. For example, Chinese loans to Venezuela have been invested in mining, infrastructure and housing projects, as well as in the energy sector. During Premier Li Keqiang's visit to Brazil in 2015, China and Brazil signed a 2015-2021 joint action plan that put innovation and industrial capacity investment as priorities. Chinese investment in Brazil goes far beyond the traditional thinking which focuses on iron ore and soy. China invests in many key sectors of Brazil include mining, car manufacture, electricity transmission, oil, rail, agriculture, and information technology. The China National Nuclear Corporation (CNNC) signed a US\$ 6 billion cooperation agreement with its Argentine counterpart to build nuclear plants in Argentina with Chinese technology. As the blog title "Brazil-China 2.0" indicates, China's investment in Latin America reflects the country's domestic manufacturing sector technological development in the past decade (Myers, 2015).

The Chinese government issued its first policy paper on Latin America in 2008, to draw a comprehensive picture for future Sino-Latin America relationship. If that paper was a strategic vision, China's policy design towards Latin America nowadays is more concrete. President Xi Jinping announced the "1+3+6 Cooperation Framework", in his second year as President, during his second trip to the region. There is one plan –the *China-CELAC Cooperation Plan (2015-2019)*-, three engines and six sectors, according to Xi's idea. The three engines are trade, investment and financial cooperation. The

framework includes, as well, 6 sectors, namely energy and resources; infrastructure; agriculture; manufacturing; S&T, and information technology, as priorities for economic engagements. He also promised an ambitious goal of US\$250 billion in investment stock in LAC and US\$500 billion in trade for the next decade.

Premier Li Keqiang also added his idea of a “3×3 cooperation model”, in 2015. Li’s idea emphasized the cooperation between enterprises, societies and governments in building logistics, power generation and information technology with support of funding, loans and insurance. These new ideas from Chinese top leaders reflect the comprehensive profile of the current China-Latin America economic relations.

Closer economic ties also give new dynamics to LAC’s regional infrastructure investment. Nicaragua’s canal is an example, based on the investments by a Chinese private company. Although environmental risks and the competition of the Panama Canal are huge, the investors and the Nicaraguan government are confident in the booming economic tie between Asia and Latin America. Based on the same logic but at governmental level, Peru, Brazil and China are officially reviewing the possibility to build a bi-oceanic railway, connecting Brazil’s Atlantic ports with the Peruvian ones in the Pacific. Building infrastructure in Latin America, is a new priority for China, entirely based on economic reasons, rather than geopolitical thinking. From the Latin American side, there is also a huge infrastructure gap that needs to be filled (García Escribano, Goes & Karpowicz, 2015).

The new features of China-Latin American economic linkages are the rising importance of investment, increasing diversity and technological content. China is not only a buyer of raw materials, but also an important development partner, with high technology and capital. Compared with other regions of the developing world -namely Africa and the Middle East-, Latin America has a better basis for China to develop industrial capacity cooperation. The Chinese economic strategy of industrial capacity cooperation has been designed to address two challenges: 1) internally, China needs to find ways for its domestic industrial capacity to go abroad; and 2) externally, China needs to address the de-industrialization concerns of Latin American countries by helping them to develop its own industrial capacity. Though state-owned enterprises still occupy a major role in terms of investment in Latin America, private companies of various sizes are also exploring opportunities, which makes the Chinese economic presence in the region more diversified and dynamic.

China’s updated economic engagement with Latin America is a win-win strategy for both sides, in terms of achieving sustainable



economic growth. Dussel Peters (2015) in the recent Atlantic Council report on China's evolving role in Latin America, examines the impact of Chinese interests turning from commerce to investment. The report questions whether China is the right long-term partner for Latin America to improve the overall socioeconomic well-being of its people and to facilitate industrial development. The policy suggestion is to construct a long overdue development agenda between both partners. In fact, what the region lacks is what China can offer in terms of investment, infrastructure and industrial capacity. Latin American concerns regarding the impact of Chinese investment on the rule of law and on reducing the income gap, mainly depends on the regional choices, since China has no intention to interfere in other domestic issues.

Various Approaches towards LAC

Latin America is behind Africa regarding the establishment of a regional forum to engage with China. The successful regional engagement between China and Africa also gives the Asian giant more confidence to develop a similar approach with Latin America, despite its understanding of the huge difference between both regions.

Based on the experience of its various bilateral partnerships, China has not only updated the ones it has with Latin American partners, but also established an overall approach with the region through the China-CELAC Forum (CCF). The design of this overall approach is clear evidence of the increasing importance of Latin America in China's global economic diplomacy. The 2008 policy paper shows a regional approach but without a platform to support it. The establishment of CELAC was a good opportunity for China to develop a regional strategy towards LAC.

China believes it can have more initiative and agenda-setting power in the region with the CCF, in comparison to the marginalized role it has had in Inter-American institutions –it has observer status at the Organization of American States (OAS), and is a member of the Inter-American Development Bank (IADB), and others. For example, the first ministerial meeting between China and CELAC in 2015 generated the *Cooperation Plan 2015-2019*, with ambitious economic goals and strong public diplomacy arrangements, such as scholarships and training opportunities, amongst others. All of these are part of the emerging a comprehensive approach, based on mutual respect.

Chinese finances will play a key role in deepening China's economic ties within the new regional engagement approach. IAD has launched the *China-Latin America Finance Database* to follow closely China's finances in LAC throughout the years. The database features US\$119 billion in Chinese loan commitments to LAC since 2005.³ Under the framework of public-private partnership and open bidding processes, Chinese firms have been very active in a number of infrastructure programs in Latin America, including an upgrade of the underground wagons in Buenos Aires and trains in Argentina; road building in Ecuador; the railway system in Rio de Janeiro, as well as the high-speed railway project in Mexico -which has been put on hold.

The infrastructure investment is characterized by capital intensive and long term returns, which is not attractive for private capital. Chinese passion for infrastructure investment is good news for Latin American governments. In addition, financial cooperation is another priority. Both Brazil and Argentina signed currency swaps to deal with possible external payment crises. Furthermore, economies such as the Chilean, are envisioning a larger role of the RMB as a foreign reserve currency in the country.

China also added financial resources as regional public goods to support a meaningful multilateral cooperation within the framework of the CCF. There are many new Chinese initiatives, including a special credit line of US\$ 10 billion to update regional infrastructure, another US\$10 billion of concessional loans, a US\$ 5 billion China-Latin America Cooperation Fund, and US\$50 million for an agricultural cooperation fund. Besides financing economic cooperation, China also invests heavily on people to people exchange programs, including 6000 government scholarships, 6000 professional trainings in China, 400 on-job post-graduate students in Chinese universities; 1000 visiting invitations for political party officials from the region, and the launch of the *Future Bridge Training Program* for 1000 Chinese and Latin American youth leaders (Jiang Shixue, 2015: 144).

With the deepening of the bilateral economic ties, Chinese players involved in the relationship go beyond state actors (Dussel Peters y Armony, 2015). China's reforms since the 1980s and its deep integration into world economy, especially after joining the World Trade Organization (WTO) in 2001, have encouraged its own capable international players, with an increasing emphasis on Latin America. Economic actors, both state-owned enterprises and private ones, are getting actively involved in Latin America under the *going out* strategy. They are competitive in sectors such as high technology, information technology, electronics, drones, renewable energy, education, etc. These private players downplayed the role of state actors, which evidences the diversification of the Chinese economy



and the generation of new development dynamics. In the public sectors, state-owned commercial banks such as the Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) and the Bank of China, are increasingly active in expanding their overseas business, together with other traditionally active banks such as the China Development Bank and China Export-Import Bank. ICBC's finance cooperation with Petrobras in 2015 was substantial and impressive.

Besides the most dynamic economic players, actors from cultural circles and political, touristic and military sectors are getting involved in China's relationship with LAC. Confucius Institutes are still active across the region with an increasing demand from local people to learn the Chinese language either for business or due to other motivations. In China, there is also a booming interest in Latin American science, arts, literature, and language amongst others, which add to those coming from the International Relations discipline. This newly found interests help to close the knowledge gap between China and the Western societies of the region, and strengthen China's global diplomacy. More Chinese students are looking at Latin American universities beyond the traditional American and European ones, to study abroad. The Chinese Communist Party (CCP) is actively visiting Latin American counterparts (Niu, 2014). Military diplomacy and conventional arms sales has increased as well.

A more active Latin America in the international arena also contributes to enhance the dynamics of the China-Latin America relationship. Different from the unstable Middle East -which Chinese new generation top leaders haven't visited- Latin America has attracted two visits of President Xi Jinping and one visit of Premier Li Keqiang. It is worth noting that President Xi's first trip in 2013 was combined with a visit to the United States, and the second one, in 2014, also included his attendance to the VI BRICS Summit, held in Brazil. The APEC Summit, might attract another top visit from China to the region. Latin America's importance in international institutions such as the United Nations, the WTO and the G-20, amongst others, makes it an important partner for China to deal with global issues such as climate change, reform of international financial institutions, and sustainable development in the Post-2015 agenda.

The renewal of some bilateral strategic partnerships and the establishment of the China-CELAC Forum are signs of mutual rising importance to each other's diplomacy. Argentina, Brazil, Mexico, Peru and Venezuela were upgraded to a comprehensive strategic partnership status, from a strategic partnership in recent years. Costa Rica and Ecuador were accepted as strategic partners in 2015. Latin America is in the midst of a transitional post-hegemonic phase, and relations with China were developed during such a time (Bonillay Milet,

2014: 9). As the Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO, for its acronym in Spanish) suggested in its recently published collective volume, it is evident that LAC needs to correct asymmetries, and establish appropriate mechanisms for consultation and cooperation to ensure mutual benefits to all economies involved, through the design of joint strategies and policies regarding its relationship with the Asian markets. The China-CELAC Forum represents an important platform to those aims.

Under this newly established multilateral platform, China can develop its relationship with all the countries in the region, whether if they have diplomatic relations with China or not, and beyond their ideological differences. A multilateral platform is also helpful to develop norms and rules legitimizing China's comprehensive presence in the region by building transparency and mutual understanding. International institutions also mean shifting order. The CCF was built on an equal footing and mutual respect, which differs from other transatlantic forums and institutions. It is impossible for China and LAC to rebuild some kind of old hegemonic order, instead of a new-type of international relationship based on mutual respect and shared interests. From the Latin American perspective, China is helping the region to gain greater autonomy *vis á vis* the United States (ibídem: 13).

China's strategic influence in Latin America is an unfolding process, in which an institutional framework that will influence future choices of relevant countries in the process, is much needed.

Building a Sustainable Relationship in the Future

China's expansion of its trade relationship with LAC in the past two decades, makes the Asian giant a major partner for the region, especially for countries such as Brazil, Chile and Peru. Nonetheless, while enjoying the benefits of trade ties with China, some concerns are also raised, mainly related to commercial deficits, unbalanced trade structure, and low-value added exports to China, to mention some examples. All in all, these concerns are closely linked to the region's competitiveness and long-term growth.

When addressing these issues, it might be useful to review China's experience at the time of integrating into the economic globalization. There were paramount external competitive pressures on Chinese firms when it decided to join the World Trade Organization (WTO) in 2001. China also faced environmental challenges and technological bottlenecks in developing its manufacturing sectors. However, with its initiatives and management, China finally achieved a technological



leap forward. The most valuable lesson it has learned is that success has come through opening up and a reform process.

Learning from the experiences of the United States-Latin American relationship, both China and LAC should pay attention to the bilateral strategic relations. Clearly, the United States has not been consistently treating Latin America as its foreign policy priority since the 9/11 attacks in 2001. At the same time, Latin American countries under the leadership of left-wing politicians with a cosmopolitan view, have looked for new partners across the world. The last 15 years have witnessed a growing Brazilian presence in Africa and the Middle East, as well as Brazil's deepening relationship with China, within the framework of a changing international environment. Many observers have worried about the future of this relationship, since the "One Belt, One Road" (OBOR) initiative of the new Chinese administration does not include Latin America. However, the spirit of the OBOR strategy is applicable to LAC, since China develops its links with Latin America in a comprehensive way, similar to that of the countries involved in OBOR.

With China's expanding economic presence in the region, concerns regarding the investment environment were raised by Chinese observers of the bilateral partnership. As perceptions of a "Chinese threat" or "Chinese imperialism" developed, "country risks" and "social risks" were identified as new issues to be addressed in the China-Latin America relationship (Jiang Shixue, 2015: 149-153). It is natural for local people to raise environmental and job-creating concerns when dealing with foreigner's investment. The Chinese government and enterprises have made efforts to improve their capacity to implement social responsibility strategies when investing abroad. With raising environmental standards in China's domestic market, a better performance of Chinese firms while investing abroad, is expected. The real challenges for Chinese investors are the unstable political and business environments in the destination countries. Good governance has become a joint-research project for scholars from both sides (Cordeiro Rires y Paulino, 2010). More exchanges on governance issues will contribute to more shared values besides economic interests, which will definitely consolidate the relationship in the long run.

More bilateral Free Trade Agreements (FTAs) will also help to make the trade relationship run smoothly. China has established three FTAs with Chile, Peru and Costa Rica, respectively. A lack of FTAs with Mexico, Argentina and Brazil is a shortcoming for China's strategy of deepening economic ties with the region. Brazil's reluctance to fully support China's market economy status has resulted in some serious concerns in the Asian country. Considering the rapid development

of mega-FTA arrangements such as Trans Pacific Partnership (TPP) and Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), and in which both China and most of the LAC countries are being excluded, opens a window of opportunity to develop more liberal economic arrangements between China and the Latin American economies in areas of trade as well as in mutual investment. It is still valuable for Chinese firms to build partnerships with local counterparts while expanding its economic presence in the region.

To ensure a sustainable China-Latin America relationship, it is also important to avoid strategic rivalries between China and the United States in the area. It is worth mentioning that both the United States and China have been working hard to build their relationships with Latin America in recent years. Even security threats imagined by military specialists in Washington DC, show that China's economic engagement with Latin America is a real concern for the Western superpower of the United State (US).

In a broader context, it is a game of managing and balancing power shifts in the region, *vis á vis* LAC's increasing autonomy and regional emerging powers. As the New York Times commented, China is rapidly increasing its lending in Latin America as it pursues not only long-term access to commodities, but also an alternative to investing in United States Treasury notes.⁴ China's lending capacity to the region has also been perceived as in competition with the United States, as it might challenge loan strings attached by the IADB –a financial institution dominated by the northern superpower. In spite of this, China's economic engagement with the region could provide more favorable conditions to solve challenges posed by illegal immigration, drug trafficking and energy security. It will take time to build a mutually beneficial trilateral relationship between China, the US and LAC.

Improving Chinese studies on Latin America, in order to serve the rapid development of the bilateral relationship is key. China's main challenge is a lack of field research in LAC; lack of interaction between enterprises, government and scholars; and the lack of visibility of Chinese research achievement to foreign readers. On the other hand, Latin American countries' research on China has not been developed enough. In an interview, a Brazilian official mentioned that China was Brazil's most important economic partner, but they knew very little about the Asian giant.⁵

Things are actually changing fast with the proliferation of studies on China in countries such as Mexico, Chile and Brazil, which will provide knowledge to enhance the China-LAC relations. Educational exchanges are encouraging growing numbers of young professionals



from both sides, to study and live in each other's homelands. National governments from both sides need to bridge gaps in the near future.

As developing countries and emerging economies, both China and Latin American countries are paying more attention to the influence of global governance in their development agenda. However, there is very little substantial and broad cooperation between China and Latin America on improving the global governance system. China has developed some coordination and cooperation with Brazil, Argentina, and Mexico within the framework of BRICS, the UN, the WTO, and others. A broad and comprehensive coordination on global governance between China and the region might happen in the newly established China-CELAC Forum. Considering the connectivity of the world economy, and the vulnerabilities of Latin America economies in dealing with international financial crises, it is in the interests of both sides to promote the reform of Bretton Woods' system to reflect the voices of the developing world. Both sides also have huge stakes in the post-2015 development agenda and international negotiations on climate change.

The rapid development of China-LAC relations is an important part of the changing international system. A recent report by the World Bank (WB), that reflects on Latin America's future growth in the context of re-configuration of the global scenario and the rising of the South, is interesting and illuminating (De la Torre *et al.*, 2015). There is a new option when travelling from China to Brazil, which is taking the Boeing 787 Dreamliner run by Ethiopian Airlines, and not the one that goes via the United States, Europe, or Middle East, and complying with their visa requirements. This is a symbolic example to understand the importance of the rising South as a healthy, strong and balanced growth of world economies, which was the goal set up by the first G-20 Summit after the financial crisis of the most advanced economy, in 2008.

Both China and Latin America should keep this big picture in mind when thinking about their future relations.

Notes

1. Institute of the Americas: "Chile and China Search for New Areas of Economic Engagement: An Interview with Ambassador Fernando Reyes Matta", 2015. Available at: https://www.iamericas.org/documents/interviews/Chilean_Ambassador_Interview_China_2015_web_small.pdf

2. "China-Latin America Finance Database", at http://www.thedialogue.org/map_list/
3. <http://chinaandlatinamerica.com/2015/02/27/chinese-lending-to-lac-in-2014-key-findings/>
4. Simón Romero and Alexei Barrionuevo, "Deals Help China Expand Sway in Latin America," *The New York Times*, April 15, 2009.
5. An interview with a Brazilian official conducted by the author in 2013.

Bibliography

- Bonilla, Adrián and Paz Milet (ed.) (2014). *Latin America, the Caribbean and China: Sub-regional Strategic Scenarios*. San José: FLACSO.
- Cordeiro Rires, Marcos and Luís Antonio Paulino (eds.) (2010). *The Challenges of Good Governance: Proceedings of the Second Seminar*. São Paulo: Cultura Academica.
- De la Torre, Augusto; Didier, Tatiana; Ize, Alain; Lederman, Daniel; Schmukler, Sergio L. (2015). *Latin America and the Rising South: Changing World, Changing Priorities*. Washington, DC: World Bank.
- Dussel Peters, Enrique (2015). "China's Evolving Role in Latin America: Can It Be a Win-Win?" *Atlantic Council Report*, September.
- Dussel Peters, Enrique and Ariel C. Armony (eds.) (2015). *Beyond Raw Materials: Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Buenos Aires: FES.
- García Escribano, Mercedes; Carlos Goes, and Izabela Karpowicz (2015). "Filling the Gap: Infrastructure Investment in Brazil," *IMF Working Paper*, WP/15/180, July.
- Jiang Shixue (2015), "New Development of China-Latin America Relations," *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 1, No. 1.
- Myers, Margaret (2015). "Brazil-China 2.0?," *China and Latin America*, Jun 15. Available at: <http://www.thedialogue.org/blogs/2015/06/brazil-china-2-0/>.
- Niu, Haibin (2014). "Party Diplomacy with Chinese Characteristics," in Jiemian Yang (ed.), *China's Diplomacy: Theory and Practice*. NJ: World Century Publishing Corporation, pp. 415-476.
- Xinhua (2015), "China's RMB closer to IMF's SDR basket", *China Daily*, November 14, 2015, at http://www.china.org.cn/business/2015-11/14/content_37063309.htm.



Las relaciones China y América Latina en 2015

Marcos Cordeiro Pires, Gustavo Enrique Santillán y José Luis Valenzuela Álvarez



Introducción

Los organizadores del Anuario de la Integración 2015 de CRIES nos desafiaron a pensar la evolución de las relaciones latinoamericanas durante el período 2014/2015. Si concentrásemos el análisis en el comercio y las inversiones, como habíamos hecho en la edición anterior, no tendríamos mucho para decir. Por eso, buscamos analizar la evolución de las relaciones sino-latinoamericanas a partir de nuevos elementos, como los avances en el campo político, el impacto de la reducción de los precios de los *commodities* en las economías locales, e inclusive en el impacto del ingreso de compañías automovilísticas chinas en el MERCOSUR.

De hecho, cuando se analiza la relación entre China y los países de América Latina y el Caribe (ALC) entre 2014 y 2015, la primera cuestión a ser considerada es la caída en el volumen de comercio entre los socios. De manera específica, en el caso de Brasil, tras haber alcanzado el flujo comercial su punto cúlmine en 2013 -momento en que sumó 83 mil millones de dólares- ocurrió una reducción del 7%, para 2014, o sea, un monto de 78 mil millones. Para los primeros nueve meses de 2015, este volumen cayó aún más, en un 16% respecto al mismo período de 2014. Visto desde el lado latinoamericano, además de la caída en el volumen exportado a China, pesó la fuerte reducción en el precio de *commodities* como la soja (-25%), el hierro (-54%), el petróleo (-50%) y el azúcar (-20%), revelando así una crisis de mayor profundidad, que ha alcanzado a otros países de ALC.

Si desde el punto de vista del comercio la crisis internacional y la reducción del ritmo de crecimiento de China pueden ser responsables (o no) de la reducción, no podemos decir lo mismo con respecto al aumento de la interlocución política, ni tampoco respecto de las inversiones chinas. En primer lugar, es importante constatar un mayor grado de institucionalización de la relación entre China y ALC. Luego del anuncio de la creación del Foro China-CELAC (FCC) en enero de 2014 en La Habana, Cuba, la primera reunión de este ámbito ocurrió un año después en Pekín, involucrando a los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la región y a los cuatro Jefes de Estado. En aquel momento, se anunció un Plan Conjunto para el quinquenio 2015-2019, siendo asimismo establecidas las reglas básicas de funcionamiento del Foro. El FCC destacó la posibilidad de estimular la colaboración en el área económica, a partir de la cual los fondos y las empresas del gigante asiático contribuirían a la construcción de infraestructuras en ALC.

Por otro lado, como ejemplo de la expansión del capital productivo chino en la región, y más específicamente al interior del MERCOSUR, vale la pena advertir el aumento de la presencia de ensambladoras



chinas, y reflexionar acerca de cómo ha impactado este proceso en el Régimen Automotriz vigente al interior del bloque comercial, presionando fuertemente sobre las cadenas productivas que involucran a Argentina y Brasil. Concretamente, la llegada de estas compañías tiende a desorganizar la actual conformación que privilegia a empresas principalmente europeas y norteamericanas, establecidas en ambos países desde la década de 1950.

Para dar cuenta de estos temas, dividimos el texto en tres secciones. La primera sección analiza los aspectos políticos de la relación entre ALC y China, culminando en la creación del FCC. A continuación, y en vista de la comprensión de la importancia de la crisis de los *commodities* en las actuales dificultades económicas de los países de nuestra región, lanzamos una pregunta que permite reflexionar sobre la influencia de la desaceleración de China en la cotización de los mismos: ¿se trata aquí de una crisis latinoamericana causada por el freno del crecimiento chino? Finalmente, en la tercera sección, discutiremos sobre el impacto de la industria automotriz y de la inversión china sobre las cadenas de valor ya consolidadas, y en la desarticulación de la política industrial negociada en el seno del MERCOSUR.

1. La evolución política de las relaciones sino-latinoamericanas: del bilateralismo al Foro China-CELAC

Las relaciones China - ALC se vienen incrementando año a año desde el comienzo de la primera década del presente siglo. Hasta entonces, el país asiático no tenía prácticamente ningún protagonismo en nuestra región. En el caso de Brasil, China era su décimo socio comercial, pasando en 2009 a superar a los Estados Unidos como principal destino de sus exportaciones. Este proceso quebró una pauta de primacía norteamericana que databa de la década de 1920. Lo mismo vale para otros países latinoamericanos -como Chile, Argentina, México, Perú, Ecuador, etc.-, donde China se convirtió en un socio comercial muy importante para ellos.

Dos movimientos explican esta situación. En primer lugar, el papel asumido por China en las cadenas mundiales de producción de bienes de consumo, en tanto base exportadora de muchas empresas multinacionales. El ingreso del país en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2001, allanó el camino para su rápida inserción internacional. En segundo lugar, de manera bastante relacionada con el primer aspecto, encontramos el fuerte crecimiento del Producto

Bruto Interno (PBI) chino, que estimuló el desarrollo de una gran red de infraestructuras, el aumento de la urbanización, y el crecimiento de la renta per cápita. Esto convirtió a China en un gran exportador de bienes de consumo e intermedios y en un gran importador de materias primas, energía e alimentos, al punto en que los países latinoamericanos se convirtieron en importadores de bienes industriales y exportadores de *commodities*.

En la última edición del Anuario de la Integración, publicado en el 2014, ya habíamos llamado la atención sobre esta situación, cuyo impacto principal fue la primarización de la pauta exportadora y la desindustrialización de países como Brasil. En el momento actual, en que ocurre una desaceleración del crecimiento económico chino y una caída acentuada en los precios de los principales *commodities*, el impacto de estos procesos en la economía latinoamericana está siendo muy negativo. Retomaremos esta discusión en la segunda sección de este trabajo.

Otro aspecto importante de la relación sino-latinoamericana, es el significativo aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED) china en nuestra región. Como también habíamos mencionado en el Anuario de 2014, a pesar de las dificultades de recolección de datos sobre este fenómeno, es un hecho que ALC se convirtió en el segundo destino de inversión china después de Asia. Este capital acudió a la región con los siguientes objetivos: maximizar la extracción de materias primas, conquistar mercados consumidores, y viabilizar la oferta de alimentos necesaria para atender la creciente demanda del país asiático. Adicionalmente, dichas inversiones se han transformado en un instrumento político para incrementar el papel de China en la región. Esta situación es analizada de manera crítica en un artículo del diario The New York Times, que llama la atención sobre la supuesta estrategia de la potencia asiática:

“Aunque China ha ocupado un lugar preponderante en la economía mundial durante décadas, ahora está ejerciendo su peso financiero con la confianza y el propósito de una superpotencia. Pekín ahora está afianzando agresivamente su influencia económica para ganar aliados diplomáticos, invertir su vasta riqueza, promover su moneda y garantizar acceso a los recursos naturales que tanto requiere” (The New York Times, 2015).

A pesar de la visión crítica de los autores, que refleja la visión de gran parte de la “opinión pública” de los Estados Unidos, no puede perderse de vista que las inversiones chinas se insertan también en una política de relaciones Sur-Sur ya que, a diferencia de otros inversores, la República Popular no trae consigo una lista de





condicionamientos, ni tampoco intenta imponer su modelo político y social a sus socios. Entretanto, las inversiones chinas han dado un aliento adicional a los rivales de los Estados Unidos en el ALBA, bajo la forma de aportes para la explotación de petróleo en Venezuela y Ecuador, o a través inclusive del proyecto de construcción de un canal alternativo en Nicaragua, que podría amenazar los intereses de Estados Unidos (EEUU) en el comercio canalizado por Panamá.

Es importante mencionar asimismo una transformación en el abordaje diplomático de China con respecto a América Latina. Hasta 2014, la relación política externa se desarrollaba básicamente en términos bilaterales, por medio de acuerdos de cooperación, y de asociaciones estratégicas como las establecidas con Brasil, Venezuela, Argentina, México y Perú, y por medio inclusive del establecimiento de tratados de libre comercio (TLC) con este último país, y con Chile. Actualmente, sin dejar de recurrir a estos acuerdos bilaterales, China intenta construir una relación colectiva con las naciones de ALC, tal como se expresa en el establecimiento del FCC, que discutiremos más adelante.

El primer abordaje integral ensayado hacia ALC se dio en 2008, cuando China lanzó su “Libro Blanco sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe”, cuyo objetivo era lanzar una plataforma de relacionamiento con la región. En dicho documento, se expresa:

“Formando parte importante del conjunto de los países en vías de desarrollo, América Latina y el Caribe constituyen una fuerza relevante en el actual escenario internacional. Las nuevas circunstancias traen renovadas oportunidades de desarrollo para las relaciones sino-latinoamericanas y sino-caribeñas. La elaboración por parte del Gobierno chino del Documento sobre la Política hacia América Latina y el Caribe tiene como propósito manifestar con mayor claridad los objetivos de la política china hacia la región, plantear los principios rectores de la cooperación en las diversas áreas durante un determinado período del futuro y promover el continuo desarrollo sano, estable e integral de las relaciones sino-latinoamericanas y sino-caribeñas” (China- Consejo de Estado, 2008).

En aquel momento, los países de la región no comprendieron la invitación china para el establecimiento de un nuevo tipo de relación. Tampoco poseían una política definida para su relacionamiento con China -ni la poseen actualmente- y, finalmente, carecían de una institucionalidad como más tarde vendría a constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), creada en México en 2010.

En 2012, durante su viaje a Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, el ex-Premier Wen Jiabao profirió un discurso en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, en el que reforzaba los términos del documento de 2008:

“China y las naciones de la región somos países en vías de desarrollo cargados de esperanza y con espíritu de superación, formamos parte importante de las fuerzas emergentes internacionales, y nos constituimos como fuerzas activas defensoras de la paz mundial y promotoras del desarrollo conjunto. En las complejas circunstancias internacionales, se están ampliando nuestros intereses comunes, van en aumento las demandas recíprocas, se hace cada día más vehemente nuestro deseo de reforzar la cooperación entre las empresas e incrementar el intercambio entre los pueblos. El ahondar la cooperación, lograr la disponibilidad recíproca y procurar la ganancia compartida concuerda con los intereses fundamentales de nuestros pueblos, y favorece también el desarrollo equilibrado, la prosperidad y la estabilidad del mundo. La parte china está dispuesta a trabajar con la mayor sinceridad para impulsar el desarrollo de la **asociación de cooperación integral entre China y América Latina y el Caribe** y elevar nuestra cooperación pragmática a nuevas cotas”. (Wen Jiabao, 2012) (el resaltado en negritas es nuestro).

El establecimiento de una relación formal entre China y ALC solamente ocurriría en enero de 2014 durante la II reunión de la Cúpula de la CELAC, cuando fue lanzado el FCC. La primera reunión ministerial del FCC, en tanto, tuvo lugar en Pekín, en enero de 2015. Allí, el Presidente Xi Jinping concluyó su discurso de inauguración destacando el potencial de crecimiento de la economía china para los próximos 10 años, indicando asimismo que ALC podría beneficiarse de este marco. Según él,

“[En] la próxima etapa, la economía china está entrando en una nueva normalidad; para el próximo lustro, China seguirá manteniendo un ritmo de crecimiento medio y alto. China importará bienes por más de 10 billones de dólares, e invertirá en el exterior más de 500 mil millones de dólares; mientras que los chinos harán más de 500 millones de viajes al exterior. Ello traerá más oportunidades para los otros países del mundo, incluidos los latinoamericanos y caribeños, en cuanto al mercado, inversiones, crecimiento, y cooperación. (...) En resumidas cuentas, China está dispuesta a trabajar junto con los pueblos latinoamericanos y caribeños, a fin de construir con una visión de largo plazo,





y desde una altura estratégica, una nueva plataforma para la cooperación entre China y América Latina y el Caribe en su conjunto, al tiempo de tomar como un nuevo punto de partida la Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC, y con toda seguridad las nuevas oportunidades para la cooperación conjunta, con miras a escribir juntos un nuevo capítulo para la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina y el Caribe, y procurar nuevos avances de nuestras relaciones sobre un nivel aún más elevado” (Xi Jinping, 2015).

El encuentro resultó en la producción de tres documentos (Brasil-MRE, 2015): (a) la *Declaración Conjunta*, que resalta la importancia de la nueva plataforma de diálogo entre las partes y reafirma la importancia de la cooperación entre China y ALC; (b) el *Plan de Cooperación China-ALC 2015-2019*: allí se detallan 13 líneas de acción tales como “política y seguridad”, “relaciones internacionales”, “comercio, inversión y finanzas”, “infraestructura y transporte”, “energía y recursos naturales”, “agricultura”, “industria”, “ciencia y tecnología, aviación y sector aeroespacial”, “educación y formación de recursos humanos”, “cultura y deportes”, “turismo”, “prensa, medios y ediciones”, “protección ambiental, gestión de riesgos y reducción de desastres, salud y erradicación de la pobreza”, y “amistad entre los pueblos”; (c) los arreglos institucionales y reglas de funcionamiento del FCC: ellos establecen las pautas de esta plataforma de cooperación, que prevé la organización de acciones e iniciativas tanto a nivel global, abarcando a todos los países, pero también a nivel subregional o de grupo de países. Se estableció asimismo la libertad de adhesión a las iniciativas, además de determinarse el mecanismo de reuniones y de consulta entre los países participantes.

Lo que llama la atención del resultado de la primera reunión ministerial FCC es el énfasis verificado en el Plan de Cooperación China-ALC 2015-2019 en relación a la temática económica y a la creación de instrumentos de cooperación. La mayor parte de los temas priorizados en el documento se refieren directamente al ámbito económico: inversiones en infraestructura, incentivo al comercio, posibilidades de creación de *joint-ventures*, inversión en energías limpias, turismo, etc. En tanto, los temas esencialmente “políticos y sociales” tuvieron poco desarrollo en el Plan en comparación con los temas económicos. Podemos señalar la apelación a un mayor diálogo en los niveles gubernamental, parlamentario y partidario, el combate a las grandes amenazas internacionales como el terrorismo, narcotráfico, ciber-seguridad, tráfico de personas, etc. En lo que respecta a las relaciones, se enfatizó en el fortalecimiento de las organizaciones internacionales y de la cooperación con vistas a la superación de la pobreza, en el combate a los efectos del cambio climático y en

el desarrollo sustentable. Concretamente, se abogó también por ejemplo en pos del apoyo a organizaciones internacionales ligadas a temas ambientales y sociales -como la Cruz Roja, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés), el Programa Mundial de Alimentos (WFP, por su sigla en inglés) y el *International Fund for Agricultural Development* (IFAD).

La visita realizada por el Premier Li Keqiang a Brasil, Chile, Perú y Colombia en mayo de 2015 reforzó las iniciativas comenzadas en el FCC, y mostró cómo la capacidad financiera de China puede ayudar a la implementación de proyectos de infraestructura. El anuncio de la construcción de la vía férrea bi-oceánica entre el litoral de Brasil y el de Perú fue el proyecto más impactante, previendo recursos estimados en US\$ 10 mil millones. En su discurso ante la CEPAL en Santiago de Chile, Li llamó la atención sobre las oportunidades ofrecidas por China para promover la inversión en ALC:

“Para desarrollar la economía real y promover la cooperación internacional en capacidad productiva, se necesita el sustento financiero. A través del establecimiento de plataformas como el Fondo de Cooperación Internacional en Capacidad Productiva, se concentrará la inversión en la economía real. (...) La cooperación entre China y esta región en materia de capacidad productiva se encuentra en su justo momento, diríamos que es como matar muchos pájaros de un tiro. China posee la capacidad de fabricación de equipos y tecnologías integrales con elevada relación precio-calidad, mientras que esta región abriga necesidades en su ampliación de la construcción de infraestructuras y la actualización de sus industrias. Durante nuestra cooperación, se podrá también fusionar con las tecnologías avanzadas de Estados Unidos y Europa para promover la construcción de las infraestructuras y la actualización industrial de la región con bajo coste y partiendo desde un nivel avanzado” (Li Keqiang, 2015).

Resulta interesante constatar que la mención a Estados Unidos y a Europa, que podrían implicarse en los proyectos de integración regional al ofrecer tecnologías avanzadas, es un mensaje político en el sentido de que la presencia china en ALC no es, en teoría, excluyente con relación a otros socios tradicionales de la región.

El aumento de la presencia china en ALC obedece a los presupuestos de su política formulada en 2008. Los sectores en los que China ofrece créditos y capacidad productiva son justamente aquellos que están perdiendo dinamismo en su propio país a causa del cambio en el motor de la economía doméstica, que pasó a privilegiar el consumo interno por sobre la inversión. Abrir nuevos mercados para



los sectores que poseen capacidad ociosa en China es, entonces, una cuestión esencial.

Por otro lado, viendo el futuro de la relación, y la posibilidad de implementación de un gran paquete de infraestructuras, desde la lógica de ALC, pensamos que esto puede ser esencial para la emergencia de un nuevo ciclo de desarrollo frente a la crisis evidenciada en los precios de los *commodities*, tal como discutiremos en seguida.

El gran problema, a nuestro entender, está en cómo ajustar el gran paquete de inversiones que China quiere estimular con la compleja realidad de los países de nuestra región, cuyas disparidades políticas, económicas y culturales son tan grandes como el deseo de integración, más aún cuando no se observa una gran estrategia por parte de ALC para sacar el máximo provecho de su relación con China.

Además, es preciso considerar la diferencia entre las estructuras institucionales de China y de ALC. Allá, cuando el gobierno decide la implementación de un gran proyecto, toda la estructura estatal se mueve en ese sentido. Aquí, a causa de un burocratismo enraizado en la sociedad, el tiempo que transcurre entre la decisión de un gobierno de construir una hidroeléctrica -a modo de ejemplo-, y su conclusión, puede sobrepasar las tres décadas. Además, la experiencia acumulada por China en otro Foro, como es el caso de su relación con los países africanos, sería prácticamente imposible de reproducir aquí, también debido a diferencias institucionales. En nuestros países existe una sociedad civil que, aún sin poseer un claro proyecto de construcción nacional, posee un poder de veto significativo, y más aún bajo la gran influencia cultural y política de los Estados Unidos.

A continuación examinaremos, teniendo en cuenta estas especificidades, los dilemas planteados para América Latina por las oscilaciones cíclicas de los precios de los *commodities*, principales ítems de exportación a China desde nuestra región.

2. América Latina, China y los commodities: ¿Una crisis latinoamericana causada por el freno del crecimiento chino?

2.1. La década ganada de América Latina

Ocampo (2015: 6) plantea que “la década 2004-2013 fue, de muchas maneras, excepcional en términos de crecimiento económico y más aún en progreso social en América Latina” (2015:6).

Asimismo, señala que “el crecimiento promedio de América Latina fue de 5,2% en el período 2004-mediados 2008”, y agrega que “la deuda externa neta de reservas cayó desde el 28,6% del PGB en 1998-2002 a 5,7% en 2008” (Ocampo, 2015: 7). Asimismo, “la pobreza extrema cayó desde 19% en 1980 a 11% en 2012, mientras la pobreza caía desde 40% a 28% en el mismo período” (*ibídem*: 8). La desigualdad recuperó lo perdido en los 80`s y 90`s, “aunque América Latina continúa teniendo la peor distribución del ingreso del mundo” (*ibídem*: 8). La consecuencia fue “el crecimiento de la clase media, que pasó de representar el 23% de la población al 34%”.

Para Ocampo , “el excelente comportamiento entre 2004 y mediados de 2008 reflejó la extraordinaria coincidencia de cuatro factores externos positivos: un rápido crecimiento del comercio internacional, el boom del precio de los *commodities*, un amplio acceso al financiamiento externo, y las oportunidades migratorias con las crecientes remesas que los migrantes envían a casa” (*op.cit.*: 9)

De estos cuatro factores, China contribuyó notablemente al boom del precio de los *commodities*, debido tanto a la demanda de su industrialización como al desarrollo de su infraestructura y su proceso de migración rural-urbana; y ayudó grandemente al crecimiento del comercio internacional, tanto por su entrada a la OMC en 2001, como mediante su capacidad de inundar con productos baratos los mercados internacionales.

2.2. La crisis, el rebote y la recaída

La hoy llamada ‘Gran Recesión’ sorprendió al mundo en el año 2008, causando un freno casi instantáneo de la economía mundial. Utilizando las cifras de Fondo Monetario Internacional (FMI) (2015 (a)),





en el año 2009 el PGB mundial a precios constantes sube un 0,03%, mientras el mismo indicador para América Latina cae un 1,27%. En el período anterior, 2003-2008, el PGB mundial a precio constante había crecido en promedio un 4,74% anual, mientras América Latina y el Caribe habían crecido en promedio un 4,7% anual. Una caída menos impresionante se aprecia en la inversión de ALC (23,3% en 2008 y 20,4% en 2009) y el ahorro nacional de ALC (22,3% en 2008 y 19,6% en 2009), y sin embargo constituye una reacción mayor frente a la caída de los mismos indicadores a nivel mundial (que caen aproximadamente 2 puntos porcentuales, frente a los casi 3 puntos porcentuales de ALC).

El FMI (2015 (a)) calcula anualmente el valor de 3 indicadores del precio de los *commodities*. El primero incluye el precio de combustibles y no-combustibles; el segundo el precio de alimentos, bebidas y productos industriales, mientras el tercero considera el precio de productos agrícolas primarios y metales. Tomando como referencia el año 2002, considerado año previo al comienzo del *boom*, en el año 2008 los tres indicadores de precio habían aumentado respectivamente un 196%, un 97% y un 104%. En el año 2009, respecto al año anterior, la caída de dichos indicadores es de 30%, 16% y 17%. Sin embargo, se produce un rebote extraordinario y al año 2011 los indicadores presentan nuevos máximos, que comparados con los valores del año 2008 indican un crecimiento de 11%, 26% y 36%. Es el último año con buenas noticias para los productores de *commodities*. El año 2015, en comparación a los valores de 2008, los indicadores muestran una caída de 35%, 11% y 14% respectivamente.

Para el FMI (2015 (a)), el panorama en los próximos 5 años (2016-2020) no es bueno. El PGB global a precios constantes crecería a una media anual de 3,8%, mientras en ALC lo haría a una tasa media anual de 2,2%. En este año, 2015 los valores serían respectivamente 3,12% y -0,25%. En ALC, para el período 2016-2020, la tasa media anual de inversión sería un 20% y la tasa media anual de ahorro nacional sería 17%.

2.3. La caída del precio de los *commodities*

El FMI, utilizando “una herramienta llamada análisis espectral, que descompone las series de precios en componentes con diferentes periodicidades” (2015 (b): 5), “identifica tres ciclos principales para el precio real del cobre; un superciclo de 50-60 años, un ciclo medio de 20 años y un ciclo corto de aproximadamente 10 años” (*ibidem*). Los super-ciclos pueden ser “intuitivamente asociados con grandes aumentos de la demanda global, tales como la industrialización

de fines del siglo XIX, el período de reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial y la urbanización de la economía china a partir de los años 90's" (*ibidem*).

Usando ahora un modelo econométrico simple combinado con los pronósticos de la Base de Datos WEO (a julio 2015), el FMI predice una caída de entre 10% y 15% en el precio nominal del cobre en 2015 respecto a 2014. (2015 (b): 6). El informe concluye estimando que "la caída del precio del cobre probablemente tendrá un efecto persistente (aunque no permanente) en el crecimiento del PGB (...) aunque el impacto de menores precios del cobre en la producción alcanza su máximo en los primeros 3 años después del *shock*, la transición hacia un nuevo y menor estado estacionario del PGB toma generalmente de 5 a 10 años" (FMI, 2015 (b): 10).

Powell plantea que "como en anteriores auges de precios, los altos precios impulsaron el crecimiento de la oferta (...) en metales, muchos nuevos grandes proyectos se iniciaron, pero con los largos tiempos de desarrollo que se asocian generalmente a la minería" (2015: 10). Un ejemplo es el caso del proyecto de cobre y molibdeno Sierra Gorda (Chile), que luego de largos años de desarrollo entró en producción el año 2014 inundando de molibdeno el mercado, debido a que privilegió por razones financieras iniciar su producción en la zona de mayor contenido de molibdeno. Este notable aumento de la oferta (aproximadamente un 8% de la producción mundial) ayudó significativamente al desplome del precio del molibdeno, que en octubre 2015 representa una caída de 87% respecto al precio máximo durante el auge del 2006.

Powell (2015:10) señala que "siguiendo la Gran Recesión, la demanda de la OECD se estancó, y finalmente comenzó a disminuir la tasa de crecimiento de China. Los precios de los metales fueron los primeros en caer de sus máximos en Q1 2011 y hasta ahora han caído un 38%. Los precios de los alimentos comenzaron a disminuir en Q2 2011 y hasta ahora han caído un 18%. Y, finalmente, el precio del petróleo colapsó".

En su análisis, Powell concluye que "las proyecciones indican que el precio real de los *commodities* no rebotará a los niveles de precio previos. Los precios del petróleo y en una menor extensión los precios del cobre podrían tener algún rebote parcial, aunque se espera que continúen cayendo en el corto plazo. Se espera que los precios de los alimentos continúen cayendo desde los actuales niveles en los próximos años" (*op.cit*: 11-12).

El FMI, basado en el análisis del precio del cobre para el período 1900-2014, concluye que el precio real medio del cobre, expresado en





dólares de 1998, es de US\$/Lb 175, y plantea que “en el largo plazo, los precios reales del cobre tienden a revertir desde máximos históricos a su valor medio” (2015 (b): 4). Al observar el comportamiento en el largo plazo, se advierte que históricamente el precio se ha mantenido por largos períodos por debajo del precio medio real (35 años después del término del primer superciclo, 21 años después del término del segundo superciclo). Expresado en términos del valor actual del dólar, la historia hace temer que el precio del cobre se mantenga por debajo de cUS\$ 250 por un período largo.

2.4. *Los otros factores*

a) *Funcionamiento del mercado*

Commodities como los metales y el petróleo, se transan con alta transparencia en mercados abiertos que conocen los planes de producción de las empresas mineras, los *stocks* acumulados en las bolsas, los *stocks* estratégicos mantenidos por los principales países, los costos de producción de la gran mayoría de los productores, y los estudios que siguen de cerca la evolución de los niveles de demanda. Se conocen asimismo los planes de exploración y desarrollo de nuevos proyectos, con los niveles esperados de la futura producción y los costos de producción calculados. En este escenario el precio queda determinado por el equilibrio oferta-demanda y por las expectativas de cambio que tienen los agentes intervinientes.

Como eventuales perturbaciones aparecen los fondos especulativos que invierten en *commodities*, las decisiones distorsionadoras de algunos países (que subvencionan la producción para evitar costos sociales derivados del cierre de yacimientos no competitivos), las potenciales medidas de presión o protección de algunos productores (que deciden disminuir su producción buscando afirmar el precio, o que deciden no enviar toda su producción al mercado, formando *stocks* públicos -como hizo la industria del cobre a inicios del siglo XXI).

b) *Factores de demanda*

Tal y como el surgimiento de China y su transformación desde un país rural a una economía urbana explica el tercer superciclo en la historia de los *commodities*, las expectativas del surgimiento de India primero, y luego de los países de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN), concatenados adecuadamente en el tiempo con lo que aún resta por suceder con el fenómeno del surgimiento de China, podrían sugerir que un cuarto superciclo ocurriría antes del plazo

que sugiere la separación de los 3 superciclos anteriores (centrados aproximadamente en 1910, 1962 y 2011 sugieren separaciones de 50 años).

c) *Factores de sustitución*

El acelerado desarrollo de la ciencia y la tecnología que vive actualmente la sociedad internacional hace temer que la aparición de sustitutos (energías renovables en el caso del petróleo, nuevos materiales en el caso de los metales) impacte de manera significativa en el mediano plazo a la demanda de *commodities*.

d) *Factores de producción*

El desarrollo de la explotación de yacimientos marinos en aguas internacionales (no sólo petróleo, sino también metales) podría afectar la exclusividad que han tenido históricamente los países productores de *commodities*. Lo mismo sucedería cuando el hombre sea capaz de extraer y utilizar riquezas naturales presentes en otros planetas.

2.5. ¿Qué se puede esperar en el mediano plazo?

Los escenarios de proyección son muy variados, aunque todos coinciden con un período de precios bajos que se prolongará al menos hasta el año 2020. Las proyecciones de Powell (2015) sugieren para el resto de esta década precios del barril de petróleo por debajo de los 60 dólares; cobre debajo de los 250 dólares por libra; poroto de soja abajo de 300 dólares por tonelada, maíz en torno a US\$/ton 120; trigo en torno a US\$/ton 200.

Por fin, la industria de *commodities* debe aceptar que los buenos tiempos terminaron, enfocarse en la disminución de costos, postergar desarrollos que impliquen nueva producción hasta más allá del año 2020. Además, los países *commodity*-dependientes deben ajustar su gasto a la disminución de los ingresos del Estado, cuidar los Fondos Soberanos pensando en que el período malo no es corto, meditar positivamente en el desaprovechamiento del superciclo en retirada, y entender que no es posible basar el desarrollo de largo plazo en la riqueza natural de sus países, sino en el potenciamiento de sus habitantes.

Respondiendo a la pregunta de la Introducción, ¿una crisis latinoamericana causada por el freno del crecimiento chino?, claramente no es el freno del crecimiento chino el que causa la crisis latinoamericana, sino el término natural de un proceso que, al igual



que la industrialización de inicios del siglo XX y la reconstrucción post-Segunda Guerra Mundial, tenía un inicio y un fin determinado. Si algo aceleró este fin de ciclo, fue la Gran Recesión gatillada en el año 2008 por la especulación financiera e inmobiliaria.

3. Industria automotriz e inversión china: Cadenas de valor y desarticulación de la política industrial

En la actualidad, la coyuntura del sector se plantea como una encrucijada de tres factores concurrentes. En primer lugar, la sólida conformación de cadenas de valor regionales estructuradas, al interior del MERCOSUR, entre Brasil y Argentina como actores y mercados preponderantes. El sector conforma, a partir de esta integración, el “corazón” económico del MERCOSUR. En segundo lugar, la crisis del sector ha repercutido en la relación bilateral entre Argentina y Brasil, poniendo en cuestión los mecanismos tradicionales de política industrial y administración del comercio exterior; estos mecanismos, sin embargo, se han venido renovando a través de negociaciones bilaterales. En tercer lugar, la irrupción de China y de sus compañías en tanto actor sectorial de peso, ha contribuido indirectamente a poner en cuestión a los procesos de integración regional, abriendo asimismo la participación de nuevos actores en la industria automotriz; esto es, a Uruguay como tercer jugador en el sector, y a las corporaciones transnacionales argentinas como agentes asociados a la estrategia china de inversión. Esta última, a su vez, presenta intereses y lógicas divergentes a las adoptadas tradicionalmente por los gobiernos argentino y brasileño y por las corporaciones europeas y norteamericanas ya consolidadas y, finalmente, ha incidido en el comportamiento reciente del gobierno de Brasil.

Analizaremos esta encrucijada, primero, a través del examen de la política industrial tradicional del MERCOSUR y de las negociaciones bilaterales argentino-brasileras. En segundo lugar, estudiaremos la estrategia de inversión de las compañías automotrices chinas emergentes, analizando a través de esta estrategia la aparición de los nuevos actores recientemente mencionados.

3.1. Argentina y Brasil: comercio exterior administrado.

La instantánea del comercio bilateral argentino-brasileño muestra una relación a partir de la cual la balanza es relativamente

equilibrada, aunque desglosada en los siguientes elementos: déficit para Argentina en el comercio de autopartes (esto es, prevalencia de la importación de autopartes brasileras como insumo para la producción de automóviles en establecimientos fabriles radicados en Argentina), y superávit argentino en la venta de automóviles terminados, a partir de la modalidad de fabricación recién expuesta (UNCTAD. 2015)¹.

Políticamente, esta relación fue consolidada a través de la administración bilateral del comercio: amén de la promesa reiteradamente postergada de alcanzar el libre comercio sectorial en un futuro cercano, en la práctica se ha procurado el equilibrio global del sector a través del establecimiento de aranceles diferenciados por cuota ("flex") establecidos por medio de Protocolos Adicionales (PPAA) al Acuerdo de Comercio Exterior (ACE) a partir de los cuales, fijado un techo diferenciado de exportaciones e importaciones para cada parte (1,95 para Argentina, y 2,5 para Brasil), el exceso de importaciones superado el "flex" se ve fuertemente arancelado. De esta manera, si Argentina sufre una relación deficitaria con Brasil a partir de la cual las importaciones exceden en un 95% a las exportaciones, las ventas brasileras restantes serán fuertemente gravadas (en un 75% del ACE para las autopartes, y un 70% del mismo para los vehículos terminados). A la inversa, si las exportaciones argentinas exceden en un 250% a sus importaciones, regirá automáticamente la penalización arancelaria del "flex" para las importaciones restantes.

El mecanismo del "flex" fue implementado por primera vez en el año 2000, y ha sido progresivamente incrementado hasta los valores actuales (el flex inicial era de 1,10 en 2001) y diferenciado (en el acuerdo original, no existía tratamiento arancelario bilateral diferenciado según se presentase el déficit para la Argentina o para Brasil). El acuerdo bilateral debía caducar a mediados de 2013 y ha sido renovado recientemente, por un año a partir del 1 de julio de 2015.

Las negociaciones fueron particularmente tensas hasta alcanzar el acuerdo original, coincidiendo con la agudización de la crisis argentina y la ralentización del crecimiento económico brasileño en las postrimerías del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Evidentemente, la superación de estas crisis y la buena sintonía política de las administraciones progresistas a ambos lados, aceptaron las negociaciones posteriores. Ello implicó, además de la ampliación de MERCOSUR a otros aspectos extracomerciales (integración productiva, política y educativa, por ejemplo), la decisión fáctica de postergación del libre comercio intrarregional como horizonte económico deseable (BID, 2013: 74 y ss.).



No obstante, la actual recesión brasilera y la ralentización del crecimiento económico argentino han puesto en tensión la centralidad de los acuerdos bilaterales de administración del comercio al interior de la industria automotriz, amén de la renovación de los PPAA al ACE. Esto ha motivado a los dos gobiernos mencionados a la búsqueda de mecanismos y estrategias adicionales para administrar su comercio exterior. En el caso de Argentina, el país se ha embarcado desde 2012 en el establecimiento de mecanismos administrativos de restricción de las importaciones, que han provocado no pocas fricciones con las compañías locales (automotrices entre ellas), y con sus principales socios comerciales.

En el caso de Brasil, en octubre de 2012 el gobierno estableció el programa “Innova-Auto”, que en la práctica significó la desgravación total del Impuesto a la Producción Industrial (IPI) para las firmas productoras locales que se comprometieran al cumplimiento de estándares de excelencia en las siguientes áreas: aumento de procesos productivos nacionales aplicados a los vehículos; inversiones en I+D e innovación; desarrollos de Ingeniería y capacitación a proveedores; mejoras en la eficiencia energética y procesamiento de combustibles; y mejoras medioambientales (reducción de gases). Para las firmas que no se adecuen a estos estándares, se dispuso desde el 1 de enero de 2013 un fuerte incremento del 100% en el IPI.

Argentina consiguió del gobierno brasilero, en tanto, la incorporación de las compañías radicadas en el país austral al régimen de Innova-Auto, entendiéndolas como empresas regionales. Sin embargo, a pesar de esto y de manera relevante para nuestros propósitos, el régimen de Innova-Auto facilita la obtención de ventajas fiscales para las firmas externas que deseen radicarse en Brasil aplicando estándares productivos de excelencia. Este es el caso de las compañías chinas.

3.2. *La expansión de las automotrices chinas al interior del MERCOSUR*

El cuadro actual de expansión de las empresas automotrices chinas plantea: a) su concentración en Brasil como destino privilegiado; b) la elección de Uruguay como sede de radicación emergente; y c) la preponderancia de tres grandes compañías, *Chery* y *JAC* como actores principales, y *Lifan* como actor emergente.

Este cuadro viene dirigido por una decisión estratégica adoptada por el gobierno chino desde 2002 (la política de *Going Out*, o

internacionalización de sus compañías más competitivas, la mayoría de ellas de propiedad estatal) que privilegia la búsqueda de mercados, la ruptura de barreras culturales y de confianza, la imposición de marcas propias, y la exportación del capital afluente a la economía doméstica desde 1995. Todo esto, antes que la generación de flujos de retorno rápidos de inversión. En pocas palabras, se trata de una decisión política de largo plazo.

Las inversiones chinas en el sector automotriz persiguen el objetivo de aprovechar el potencial del mercado interno brasileiro, particularmente en el segmento de automóviles baratos. Este es el ejemplo de las inversiones de *Chery* en San Pablo, y de *JAC Motors* en Bahía, que anunciaran oportunamente proyectos por un valor conjunto de 900 millones de dólares. Más allá de eso, *Dongfeng Motors* anunció además la instalación de una unidad para la producción de camiones en el sur del país. Finalmente, *Lifan* inició sus operaciones brasileiras en 2012, utilizando a Uruguay como plataforma a partir de la cual exportar los coches producidos en la planta ensambladora instalada en el país platense. Esto le permitió escalar posiciones en el mercado de manera sorprendente, colocando en la actualidad al modelo utilitario pequeño "X60" como el vehículo chino más vendido en Brasil en 2015.² De manera significativa, *Lifan* consiguió que sus importaciones desde Uruguay ingresase al programa Innova-Auto (de la misma manera en que lo consiguió el gobierno argentino para las exportaciones de las cadenas internacionales), evitando el recargo del IPI. La estrategia de *Lifan*, a partir de este éxito en el corto plazo, consiste en saturar la producción de su planta uruguaya hasta alcanzar el ensamble de 20 mil unidades anuales, para a partir de allí iniciar el proceso de radicación directa en Brasil. Las autoridades locales de la empresa prevén alcanzar este objetivo para 2016.³

Distinta es la suerte que ha corrido los primeros y más relevantes jugadores chinos en la industria automotriz del MERCOSUR, *Jac Motors* y *Chery*. En el primer caso, el proyecto de inversión mencionado en primer término para la radicación de una planta en Bahía ha sufrido ya una primera postergación, previéndose la apertura de la fábrica para el año entrante. Esto se debe a las reticencias existentes al interior del gobierno estadual de Bahía para la liberación de 120 millones de reales a su cargo en el proyecto, ante el avance de los socios chinos frente a la parte brasileira, que alteró la composición inicial del *joint-venture* (organizado inicialmente con el grupo local SHC).⁴ En segundo lugar, se habría demorado aparentemente el otorgamiento de licencias ambientales,⁵ necesario como hemos visto para acceder al programa Innova-Auto.

En el caso de *Chery*, la empresa desarrolló una estrategia inicial de importación de vehículos desde China, lo que le trajo numerosas





dificultades para poder sortear los ACE de MERCOSUR. Esto fue particularmente grave para la línea de productos que se ofrecían, por cuanto *Chery* pugnaba por competir en el segmento de mercado de vehículos económicos. Frente a estas dificultades fue que la empresa concretó finalmente su proyecto de instalación de líneas de montaje en la planta paulista inaugurada en 2014 (en la localidad de Jacareí), con la aspiración de alcanzar una producción anual de 30 mil unidades para su venta en el mercado doméstico.⁶ Ello ocurrió no obstante en un proceso no exento de dificultades, por cuanto la planta recién inaugurada debió afrontar una serie de huelgas acaecidas a mediados de este año, ante el incumplimiento de los estándares laborales locales.⁷ *Chery* combinó estas estrategias, sin embargo, con su radicación previa en Uruguay, esta vez asociada con el grupo argentino Socma, controlado por el influyente empresario Franco Macri. La automotriz china inició el mencionado *joint-venture* en 2007, con su planta orientada al mismo segmento de mercado al que apuntaban sus restantes operaciones (vehículos económicos), pero apuntando a la colocación de estas unidades a lo largo de todo el MERCOSUR, en una ambiciosa y temprana apuesta. El emprendimiento contó con la calurosa recepción del gobierno uruguayo. Sin embargo, si seguimos las declaraciones de su socio local, esto habría suscitado la hostilidad de la Argentina, que aplicó cuotas a la importación de los automóviles producidos por el *joint-venture*.⁸ A resultas de esto, el emprendimiento finalizó en marzo de 2015 con el cese de producción de la planta *Chery-Socma* uruguaya. Tres años antes, Franco Macri había ya expresado públicamente reclamos similares a la prensa argentina acerca de esta alegada hostilidad del gobierno a sus operaciones.⁹ Cabe destacar que previo a esta instalación fabril, *Chery* ya contaba con una aceptada red de concesionarios en Uruguay con vistas a la apertura del mercado sudamericano a partir de la importación directa desde China.

Lo que estos casos revelan, es fundamentalmente la indiferencia de la estrategia de inversión de las compañías chinas, fuertemente alentadas e intervenidas por el gobierno del país asiático, respecto al proceso de integración regional del MERCOSUR y a sus mecanismos de administración del comercio. Aparentemente, el gobierno chino ha preferido negociar país por país dentro del bloque, obteniendo ventajas locales y leyendo las oportunidades que su estrategia de inserción y adecuación a las condiciones de mercado le estaban dictando, antes que estructurar su producción de acuerdo a la pauta ya establecida por las compañías europeas y norteamericanas consolidadas en la región (producción de autopartes y vehículos en Brasil, producción de vehículos en Argentina, y colocación prioritaria de las unidades terminadas en Brasil de manera prioritaria y con la Argentina como mercado secundario). Para ello, ha activado sus

contactos con corporaciones locales argentinas y brasileñas (es necesario recordar que Franco Macri, por ejemplo, posee una sólida experiencia en emprendimientos conjuntos con capitales chinos en áreas tan diversas como producción agropecuaria, transporte y energía) y, o bien ha obtenido ventajas puntuales por parte del gobierno brasileño a través del programa Innova-Auto en una coyuntura de contracción sectorial y económica general en Brasil, o bien ha suscitado la hostilidad del gobierno argentino, que continúa pugando por redefinir las reglas de juego de la política industrial y arancelaria en el seno del MERCOSUR. Es decir, que el proceso de expansión de la industria automotriz china en el Cono Sur de América Latina es un proceso independiente de las negociaciones de China con los gobiernos de la región, viniendo dictado en cambio de manera preferente por el perfil de expansión definido para sus empresas. Llama la atención finalmente en este contexto, la ausencia de inversiones fabriles anunciadas para su radicación en Argentina.

Conclusiones finales

Acorde a lo discutido en este trabajo, hemos visto la intensificación de la relación bilateral China-ALC, a pesar de una inflexión en los niveles del comercio.

Merece destacarse en este sentido la institución del FCC, en tanto ejemplo de una transformación en el perfil de relacionamiento de China con la región, hasta entonces basado en contratos bilaterales y en el establecimiento de asociaciones estratégicas con algunos de los principales países, además de en los acuerdos de libre comercio como los realizados con Chile y Perú. Cabe destacar que la gran capacidad financiera de China tiene el potencial de estimular inversiones en un sector carente de capitales como lo es la infraestructura de la región. No obstante, la mayor implicación de China en ALC puede despertar cierta desconfianza en el tradicional hegemón en la región, particularmente a través de la realización de inversiones en los países más distantes de la influencia de los EEUU como los países del ALBA: Bolivia, Venezuela, Ecuador y Nicaragua.

Por otro lado, acerca de nuestra pregunta sobre el papel de la desaceleración china en la caída acentuada de los precios de los *commodities*, nuestra respuesta es NO. No hay una caída en la demanda china, sino una caída en el ritmo de crecimiento de la demanda china. Entre otras cuestiones, la maduración de ciertos emprendimientos en el sector de *commodities* explica parte importante de la caída de los precios, debido al aumento de la oferta



y al fin de un ciclo. También cuenta allí la propia desaceleración de la economía mundial que persiste, en líneas generales, desde el estallido de la crisis financiera en 2008.

Finalmente, la cadena automotriz del MERCOSUR tiende a sufrir fuertes impactos con la llegada de competidores chinos; particularmente, se ve afectada la articulación actual entre Argentina y Brasil. Así como asistimos a la emergencia y consolidación de empresas japonesas y luego de empresas coreanas, en un mercado antes controlado por empresas occidentales, la creciente participación de empresas chinas tiende a provocar una transformación en el paradigma de organización del sector.

Conforme advertía Oded Shenkar (2005) a mediados de la década pasada, la emergencia de China no es similar a la emergencia de Japón, sino a la de los Estados Unidos al final del siglo XIX. Nuestra región, en tanto actor pasivo en las relaciones internacionales, será el escenario de muchas transformaciones derivadas de la construcción de un nuevo actor de peso en el mundo contemporáneo.

Notas

1. Concretamente, el último año ha mostrado un saldo bilateral favorable a la Argentina en vehículos (autos particulares y camiones) de 2355 millones 200 mil dólares; en autopartes, el superávit para Brasil fue de 718 millones 500 mil dólares. El saldo global bilateral del sector, en tanto, mostró en 2014 un superávit para la Argentina de 1520 millones 543 mil dólares.
2. "Chinês mais vendido do Brasil, SUV Lifan X60 celebra dois anos no país", *Uol*, 21 de mayo de 2015, en <http://carplace.uol.com.br/suv-lifan-x60-celebra-dois-anos-no-pais/>, acceso el 17 de octubre de 2015.
3. "Lifan mantém acordo no Uruguai, mas mira fábrica no Brasil", *Terra*, 6 de junio de 2014, en <http://economia.terra.com.br/carros-motos/lifan-mantem-acordo-no-uruguai-mas-mira-fabrica-no-brasil,fb9edf1e93666410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>, acceso el 17 de octubre de 2015.
4. "Empréstimo atrasa e fábrica da JAC Motors só em 2016", *Uol*, 10 de febrero de 2015, en <http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1659078-emprestimo-atrasa-e-fabrica-da-jac-motors-so-em-2016-premium>, acceso el 17 de octubre de 2015.
5. *Ibíd.*
6. "CHERY VAI INVESTIR R\$ 400 MILHÕES EM LINHA DE MONTAGEM DE SUV EM JACARÉ (SP)", *Estado de San Pablo – negocios*, 20 de julio

- de 2015, en <http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2015/07/chery-vai-investir-r-400-milhoes-em-linha-de-montagem-de-suv-em-jacarei-sp.html> , acceso el 17 de octubre de 2015.
7. "AUDIÊNCIA TERMINA COM ACORDO PARCIAL ENTRE CHERY E TRABALHADORES EM GREVE," *Estado de San Pablo – negocios*, 6 de mayo de 2015, en <http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2015/07/chery-vai-investir-r-400-milhoes-em-linha-de-montagem-de-suv-em-jacarei-sp.html> , acceso el 17 de octubre de 2015.
 8. "Chery-Socma bajó la cortina tras lidiar con obstáculos para exportar", *El Observador*, 20 de mayo de 2015, en <http://www.elobservador.com.uy/chery-socma-la-cortina-lidiar-obstaculos-exportar-n508172> , acceso el 9/25/15.
 9. "Por las trabas de Moreno, una automotriz de Uruguay amenaza con cerrar", *InfoBae*, 20 de julio de 2012, en <http://www.infobae.com/2012/07/20/660131-por-las-trabas-moreno-una-automotriz-uruguay-amenaza-cerrar> , acceso el 9/25/15.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013). *Informe MERCOSUR*, 18, segundo semestre de 2012/ primer semestre. Buenos Aires: BID.
- China – Consejo de Estado (2008). "Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe". 05/11/2008. En: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html>. Acceso el 25/10/2015.
- FMI (2015) (a). Base de Datos de la Mirada Económica Mundial, octubre 2015. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weoselagr.aspx>
- FMI (2015) (b). "Informe de país: Chile. Tópicos selectos". *Informe País del FMI* Nº 15/228, agosto. Washington: IMF.
- Krauss, C. y K. Bradsher (2015). "Con préstamos y exigencias, China expande su influencia en América Latina". *The New York Times*, 22/07/2015. En: <http://www.nytimes.com/2015/07/26/universal/es/con-prestamos-y-exigencias-china-expande-su-influencia-en-ecuador-y-el-resto-de-america-latina.html>. Acceso el 25/10/2015.
- Li Keqiang (2015). Texto íntegro del discurso del premier chino en sede de la CEPAL en Chile. Pueblo en Línea. 03/06/2015. En: <http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2015/0529/c31617-8899298.html>. Acceso en 25/10/2015.
- Ocampo, José Antonio (2015). "Uncertain Times", *IMF's Finance and Development*, September. Washington: IMF.
- Powell, Andrew (coord.) (2015). "The Labyrinth: How Can Latin America and the Caribbean Navigate the Global Economy", 2015 *IDB*



Latin American and Caribbean Macroeconomic Report (March). Washington: Inter-American Development Bank.

Shenkar, Oded (2005). *O século da China*. Porto Alegre: Bookman.

United Nations Conference On Trade And Development (UNCTAD) (2015), UNCTAD Data Center, en http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en. Acceso el 25/10/15.

Wen Jiabao (2012). Texto completo del discurso del primer ministro chino ante CEPAL en Santiago de Chile. En: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7858709.html>. Acceso el 25/10/2015.

Xi Jinping (2015). Discurso de Xi Jinping, Presidente de la República Popular China, en el I Foro Ministerial China-CELAC. 8 de Enero del 2015. En: <http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:25167-presidente-xi-jinping-en-i-foro-celac-china>. Acceso el 25/10/2015.



India y América Latina: relaciones estratégicas en un nuevo contexto económico

Ignacio Bartesaghi¹



Introducción

Muchas de las proyecciones económicas internacionales coinciden en el papel que jugará India en la economía internacional de los próximos veinte años, aseveración que no implica que dicha potencia asiática ya no esté en un sitio de privilegio en ese sentido.

La importancia de China en la economía internacional, tanto por su desempeño económico como por la profundidad y celeridad de las reformas internas, ha de cierta forma restado atención a India, país que también registra tasas de crecimiento muy elevadas y que ha implementado reformas estructurales en los últimos 10 años. En efecto, debe tenerse en cuenta que en 2015 el PIB de India ya se encuentra creciendo a tasas superiores que el de China, a lo que debe adicionarse que será en poco tiempo el país con mayor población mundial.

Las reformas de India comenzaron en la década del noventa, de forma paralela al inicio de un nuevo ciclo económico en América Latina (AL), que luego fue profundizado en los primeros años del nuevo siglo. Una de las características de la región en cuanto a su estrategia de inserción, tuvo que ver con la profundización de las relaciones con Asia Pacífico, en particular con China y en menor medida con India y otras economías asiáticas que pasaron a explicar gran parte del crecimiento mundial, en momentos en que las grandes potencias atravesaban por profundas crisis económicas y políticas.

Varios son los efectos positivos derivados de esta nueva coyuntura económica, los que pueden analizarse desde la óptica económica, social, comercial o de las relaciones internacionales. Pero centrándonos sólo en uno de ellos, es clara la dependencia generada por la región con China, especialmente en lo que tiene que ver con la proveeduría de algunos bienes primarios, los que de acuerdo a algunos analistas, llevó a impulsar lo que se ha denominado como la reprimarización de las exportaciones de AL, si bien existen excepciones.

En este escenario - potenciado por la baja de las tasas de crecimiento de China y por el cambio en la estrategia de crecimiento de dicho país - para la región es imperiosa la mirada más estratégica en cuanto a las políticas de inserción internacional, para lo cual será necesario adelantarse a los cambios e identificar nuevos socios que abran oportunidades comerciales y de asociación en sectores donde AL posee ventajas competitivas.

Las relaciones entre Latinoamérica e India tienen un enorme potencial, mucho más si se tiene en cuenta que India aún explica una

pequeña porción del comercio mundial en relación a su población y que además cuentan con un bajísimo flujo comercial con AL. El desafío será generar una relación comercial que no replique necesariamente la que caracteriza actualmente el comercio con China, sino como progresivamente también está ocurriendo con el mencionado país, que incorpore a la agenda otros asuntos que vayan más allá del comercio de bienes.

La importancia de India en el comercio internacional

Cualquier caracterización realizada sobre India debe tener en cuenta la complejidad del país, lo que lleva a que cualquier actor ya sea académico, gubernamental o empresarial que pretenda avanzar en el estudio o contactos con dicha economía, realice un ejercicio de segmentación para tener mayor éxito.

Entre otras características, se la conoce como la mayor democracia del mundo, dado que cuenta con una población que supera los 1.200 millones de habitantes, de los cuales la mitad tiene menos de 25 años. En cuanto a la división administrativa, hay 29 Estados los que poseen problemáticas bien dispares, el país reconoce 18 idiomas oficiales, si bien hay un uso generalizado del idioma inglés, el que por cierto ha actuado como integrador del país.

En cuanto al desempeño económico, en la última década India ha superado un crecimiento promedio del 7%, si bien continúa enfrentando importantes desafíos sociales en vivienda, salud, educación, infraestructura, informalidad y distribución del ingreso, entre otros. Los problemas mencionados afectan naturalmente el entorno de negocios del país, en donde ocupa muy malas posiciones en los rankings internacionalmente aceptados como el *Doing Business* o el *World Economic Forum*.

Más allá de que las estadísticas de empleo del país presentan un importante rezago, las informaciones oficiales indicarían importantes logros en este sentido, pasando de una tasa de desempleo del 41,5% en el año 2000 al 28,1% en 2010, creando más de 11 millones de empleos por año a través de programas sociales que atacaron la emergencia social que presentaba el país. Se trata de una nación con importantes desafíos en infraestructura, si bien en los últimos años las inversiones han sido cuantiosas en sectores como el ferroviario,



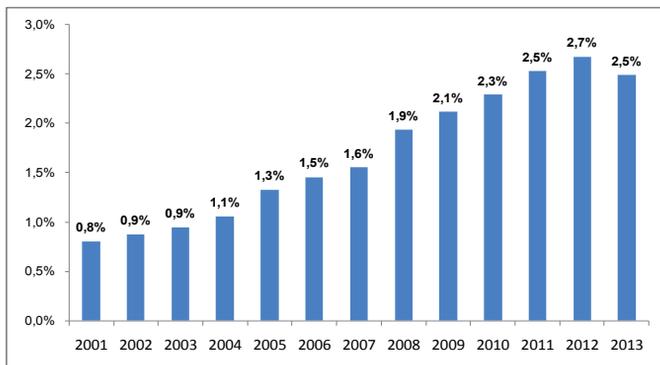
carreteras, red de telecomunicaciones, puertos, entre otros sectores. En los hechos, las inversiones en estos sectores superaron los US\$ 600 mil millones entre los años 2010 – 2015 (Bhojwani, 2014).

En cuanto a la política comercial de India, podría aseverarse que se trata de una economía proteccionista en términos internacionales, lo que podría confirmarse analizando el arancel promedio del país, el número de medidas de defensa comercial y restricciones no arancelarias aplicadas, como así también el número de acuerdos comerciales firmados por India, en este último caso diferenciándose de las otras economías asiáticas, que como es sabido han suscrito un importante número de acuerdos en la última década.

En efecto, India cuenta con un arancel consolidado promedio del 48%, mientras que el arancel aplicado asciende al 13,5%, compuesto por 33,5% agrícola y 10,2% no agrícola (OMC, 2015). En cuanto a las medidas de defensa comercial, de acuerdo a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a la base *Global Trade Alert*, se trata de uno de los países con un mayor número de medidas implementadas (Bartesaghi, 2014).

En el frente externo, tanto en el comercio de bienes como de servicios, el país muestra un importante dinamismo. En efecto, entre los años 2001 – 2013, la participación de India en el comercio internacional pasó del 0,8% al 2,5%.

Gráfico 1 –
Participación de India en el comercio internacional
(En bienes medido por las importaciones)



Fuente: elaboración propia en base a *Trade Map*.

El comercio exterior de India creció pronunciadamente en los últimos años, a un ritmo muy superior al del comercio internacional. De todas formas presenta un indicador exportador per cápita muy bajo, ya que el país ocupa la posición N°19 en exportaciones y N°12 en importaciones (OMC, 2014). Entre los años 2001 – 2014, las importaciones de bienes crecieron a una tasa anualizada del 19% frente al 16% de las exportaciones, lo que lleva a que el país presente un déficit comercial en bienes que ascendió a cerca de los US\$ 150 mil millones en 2014. En cuanto a los servicios, el país muestra índices de competitividad más elevados que en bienes y se ha convertido en el principal exportador mundial de algunas categorías, lo que hace que ocupe la posición N°4 como exportador de servicios y N°9 como importador a nivel mundial. Las exportaciones de servicios de la India superaron los US\$ 150 mil millones y crecieron a una tasa del 14% entre los años 2005 y 2013 (OMC, 2014).

Analizando las relaciones comerciales del país por socio comercial, en el caso de las importaciones, se destacan China, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Suiza, Estados Unidos, Qatar e Irak. Venezuela es el único país latinoamericano con importante presencia como proveedor de India, lo que se explica por las colocaciones de petróleo. Entre los años 2001–2014, China fue el país que ganó mayor participación en las importaciones totales de India (nueve puntos porcentuales), seguido por otros países exportadores de petróleo, dado que es el principal bien importado por India, llegando a explicar cerca del 40% del total adquirido por dicho país en 2014. En importancia le sigue el oro en bruto y diamantes (Capítulo 71), llegando a explicar el 13% del total importado en 2014, siendo Suiza, Emiratos Árabes Unidos, Bélgica, Hong Kong, Israel, Estados Unidos, Australia y Botsuana los principales proveedores de dicho bien.

El sector energético es clave para India, ya que al igual que otras potencias como China, posee dependencia externa en este sentido más allá de las inversiones proyectadas en energía nuclear, solar y eólica. Actualmente, el carbón explica más del 55% de la oferta eléctrica del país, pero las inversiones en la energía nuclear, eólica y solar serán muy importantes en los próximos diez años de acuerdo a las proyecciones. En el caso de las exportaciones, Estados Unidos es el principal comprador pero como también ocurre con las importaciones de India, perdió participación en el período (seis puntos porcentuales). En importancia le sigue Emiratos Árabes Unidos, que ganó participación en el período, junto con Hong Kong, China y Arabia Saudita.



India y América Latina: algunas características de la relación²

Tanto Asia Pacífico como América Latina y el Caribe (ALC), han crecido considerablemente en los últimos años, mostrando transformaciones que han posicionado a algunos de sus países como potencias emergentes que ya son reconocidas como interlocutores legítimos frente a las potencias centrales, como por ejemplo el caso de India y Brasil en el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) (O'Neill, 2001).

En claves comerciales, la evidencia empírica confirma la importancia progresiva de la relación entre ALC e India (CEPAL, 2007; 2012), ya no sólo en términos comerciales. A su vez, la relación entre los dos actores debe dimensionar la importancia de la relación bilateral entre Brasil e India, que coinciden ya no sólo en el mencionado grupo BRICS, sino también en el IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), mostrando intereses comunes en temas de suma relevancia geopolítica como la reforma de los organismos internacionales, en especial la puja por un sitio permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la relación de ambos Estados con China, sus intereses en África, la cooperación científica, agroindustrial, energética y militar entre otros espacios.

Los intereses de India en ALC encuentran relación con el accionar de China en dicha región. Desde la óptica diplomática, India reconoció la necesidad de profundizar su relación con ALC, lo que es necesario para aumentar su presencia en el sistema internacional, el que le exige una mayor preponderancia y por tanto, mejores equilibrios con China y Estados Unidos.

En los apartados siguientes se mencionarán los principales avances de la relación analizados a través del comercio de bienes, los tratados de libre comercio -importante restricción en la profundización de la relación con India- y las inversiones, especialmente destacando la asociatividad entre empresas de las dos regiones.

Comercio

Si bien el comercio entre India y ALC no superó los 50 mil millones en 2014, lo que es un monto relativamente bajo (el comercio bilateral entre Brasil y Argentina fue de aproximadamente 30 mil millones en el mismo año), las tasas de crecimiento son muy elevadas. En efecto, mientras que las exportaciones totales de India aumentaron a una

tasa anualizada del 16% entre los años 2001–2014, las destinadas a ALC lo hicieron al 23%. En el caso de las importaciones, las totales crecieron al 19%, pero las compras desde ALC lo hicieron al 35%, lo que adelanta la potencialidad del comercio bilateral entre los dos actores. La región posee una balanza comercial muy favorable con India, lo que tiene que ver fundamentalmente con las adquisiciones de petróleo.

En cuanto a los productos exportados por India a ALC en 2014, diez bienes explicaron el 72% de las colocaciones de este país, destacándose los combustibles minerales, los vehículos automóviles y sus partes, los productos químicos, los productos farmacéuticos, las máquinas y artefactos mecánicos, la fundición de hierro y acero, aluminio y las manufacturas de aluminio, los productos diversos de la industria química, algodón y filamentos sintéticos y artificiales.

De los bienes mencionados, los que registraron tasas de crecimiento superiores a la registrada por las colocaciones totales a ALC, fueron los combustibles minerales, el aluminio y manufacturas de aluminio, los filamentos sintéticos o artificiales, los vehículos automóviles y sus partes, las máquinas y artefactos mecánicos y la fundición de hierro o acero. En cuanto a la importancia como destino de exportación de India en el total de las colocaciones, ALC es un comprador de importancia en aluminio y sus manufacturas, explicando el 20% del total colocado por el país asiático en 2014, seguido por los vehículos automóviles y sus partes (17%), productos químicos (16%) y filamentos sintéticos (15%).

Replicando el análisis pero para las importaciones de India desde ALC, los principales diez bienes importados explicaron el 96% del total adquirido desde la región en 2014, pero sólo los combustibles minerales representaron el 72% del total. Cabe resaltar que dicho bien prácticamente no era importado por India desde ALC en 2001. Los otros productos destacados fueron minerales escorias y cenizas; grasas y aceites minerales; perlas finas o cultivadas; azúcares y productos de confitería; fundición de hierro o acero; máquinas y aparatos mecánicos; máquinas y aparatos eléctricos; madera; y productos químicos. Respecto a la importancia como proveedor, ALC se destaca en azúcares y productos de confitería explicando el 85% del total importado por India a nivel mundial. Otros bienes destacados por la dependencia con la región son los minerales escorias y cenizas, los cereales (si bien no está dentro de los principales bienes importados), los combustibles minerales y los cueros, todos bienes de base primaria.

En lo que refiere a los socios comerciales, en el caso de los proveedores de India de la región existe un importante nivel de concentración,



especialmente en el caso de Venezuela que explicó el 39% del total adquirido por India desde ALC. Le siguen en importancia Brasil, Colombia, México, Chile y Argentina que participaron en otro 53% del total. Se destacan algunas variaciones en las participaciones, donde además de Venezuela, aumentan la presencia como proveedores Colombia, México, Chile y Ecuador. En el caso de las exportaciones de India a ALC, se destacan las ventas de India a Brasil, destino que en 2014 llegó a explicar el 44%, seguido por México que representó el 19% del total. Así como ocurre en las importaciones, se destacan Colombia, Perú y Chile.

Acuerdos de libre comercio

India es miembro originario de la OMC e ingresó al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) el 8 de julio de 1948, adhirió al Acuerdo sobre Tecnología de la Información y es observador del Acuerdo de Contratación Pública de la OMC. Se trata de un país que implementa medidas de defensa comercial de forma regular y ha activado el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC en más de una oportunidad. En cuanto al Programa de Doha para el Desarrollo, India ha jugado un papel de importancia en las negociaciones, liderando incluso algunas propuestas en el marco de los diferentes grupos de negociación en temas como agricultura, acceso a los mercados para productos no agrícolas, servicios, la facilitación del comercio y propiedad intelectual.

De acuerdo al último examen de política comercial de India realizado por la Secretaría de la OMC (OMC, 2015), el país firmó siete acuerdos comerciales y se encuentra negociando con la Unión Europea (UE), un acuerdo que encuentra dificultades. Entre los firmados, se destacan el que lo vincula con la Unión Aduanera de África del Sur, la Asociación Europea de Libre Comercio, el Consejo de Cooperación del Golfo y Nueva Zelanda. También integra el acuerdo Comercial de Asia Pacífico, ha cerrado un acuerdo con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) -ya tenía acuerdos bilaterales con algunos de los socios de la ASEAN como Tailandia, Singapur y más recientemente con Malasia. India también avanzó con Corea del Sur y Japón, además de participar en algunas iniciativas regionales como el Golfo de Bengala para la Cooperación Multisectorial Técnica y Económica.

Los acuerdos de India con América Latina son limitados en cuanto al alcance, ya que dicho país ha suscrito acuerdos de preferencias fijas sólo con el Mercosur y con Chile. Como puede observarse en la

figura presentada a continuación, el número de acuerdos firmados por India con los países de la región es muy bajo en relación a otras economías asiáticas. De acuerdo a la visión de la Cancillería de India, el país tiene sumo interés en profundizar el acuerdo con el Mercosur y en avanzar en la negociación de acuerdos comerciales con los miembros de la Alianza del Pacífico y Centroamérica. En la figura 2, puede confirmarse que el único proceso de negociación que India tiene abierto con la región es con Chile, el que profundiza el acuerdo vigente y cuyas negociaciones acaban de culminar.

Figura 1 –
Acuerdos comerciales firmados entre
América Latina – Asia Pacífico

	Australia	Burundi	Cambaya	China	Rep. Corea	Filipinas	India	Indonesia	Japón	Latv	Malasia	Myanmar	Nueva Zelanda	Singapur	Tailandia	Rep. China Taipei	Vietnam	Acord. (cong. P.A.C.)
Argentina							■											
Bolivia								■										
Brasil								■										
Chile	■	■		■	■		■		■		■		■	■			■	■
Colombia																		
Costa Rica				■	■									■				
Cuba				■														
Ecuador																		
El Salvador																		■
Guatemala																		■
Honduras																		■
México									■									
Nicaragua																		■
Panamá														■				■
Paraguay							■											■
Perú				■	■				■					■	■			
Rep. Dominicana																		
Uruguay							■											
Venezuela																		

Fuente: Observatorio América Latina – Asia Pacífico.



Figura 2 –
Negociaciones comerciales entre América Latina – Asia Pacífico



Fuente: Observatorio América Latina – Asia Pacífico.

Inversiones

De acuerdo a cifras de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), como ocurre con el comercio, las inversiones de India en el exterior así como los flujos de inversión hacia dicho país están muy por debajo de su potencial. En efecto, India ocupó la posición N°14 en el ranking mundial, alcanzando un suma cercana a los US\$ 30.000 millones de inversión extranjera directa (IED) en 2014, y no es un actor de importancia como inversor en el exterior, especialmente en los últimos años donde sus corrientes cayeron estrepitosamente (UNCTAD, 2014). Las corrientes de inversión en AL siguen lideradas por países europeos y Estados Unidos, si bien es clara la presencia de Asia Pacífico, pero liderado principalmente por China y no por India (CEPAL, 2015).

Una de las características que adquiere cada vez mayor importancia en las relaciones entre los dos actores, tiene que ver con los niveles de asociatividad empresarial, ya que hay un número importante de empresas latinoamericanas operando en India y de este país en la región, pero en muchos casos suscribiendo *joint ventures* u otras figuras jurídicas de asociación, lo que es una señal de la potencialidad que existe en la relación comercial.

Las asociaciones estratégicas se observan tanto a nivel del Estados, caso del sector aeroespacial, defensa, telecomunicaciones, sector financiero, infraestructura, agroindustria, servicios públicos, entre otros, como a nivel del sector empresarial, en sectores como el automotriz, plásticos, medicamentos, minería y software (Caro Vargas, 2014).

Algunas claves para el futuro de la relación bilateral

En lo que refiere a las claves de la relación bilateral, un primer acercamiento al tema debe reconocer que se está en un punto de quiebre en las interacciones entre India y AL.

Es una realidad que AL se ha transformado en 20 años en una región de estabilidad política, con un buen desempeño económico y comercial, el que además ya no es tan dependiente de las potencias centrales. Por su parte, desde las reformas de la década del noventa, India se ha transformado en una potencia regional con aspiraciones globales, mostrando un robusto crecimiento que incluso puede superar las tasas de China en 2015, que como se comentó sufre una desaceleración de su crecimiento. Esto afectó directamente a la gran mayoría de las economías latinoamericanas que en los últimos años sufrieron una reprimarización de sus exportaciones y una concentración de las mismas en el mercado chino.

Previo a identificar las claves para el futuro de la relación comercial, corresponde señalar que India y AL cuentan con una larga historia en sus relaciones diplomáticas, lo que por ejemplo lo diferencia de otros países asiáticos. En efecto, los primeros acercamientos diplomáticos datan de la década del cuarenta, más particularmente a partir de la independencia de India alcanzada en 1947. En ese sentido, India estableció relaciones diplomáticas con Brasil en 1948, desde donde atendía las actividades comerciales con Perú, Venezuela, Colombia y Ecuador. Respecto a Argentina, desde los inicios de la década del cuarenta se creó una comisión de comercio que también atendía las relaciones comerciales con Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia, estableciendo en 1949 la embajada en Buenos Aires. Cabe señalar que Argentina cuenta desde mucho tiempo atrás con una importante presencia en India, ya sea a nivel de embajadas como de consulados.

Con los años, India fue instalando embajadas permanentes en gran parte de los países de la región, caso de Chile, Colombia, Venezuela, Cuba, Nicaragua entre otros y está valorando la apertura de nuevas misiones en algunos países. En 2014, India poseía un total de 14 misiones permanentes en América Latina y el Caribe, las que en todos



los casos ha profundizado o ampliado, pero en ningún caso cerrado, lo que evidencia el interés de este país en la región (Bhojwani, 2015).

En cuanto a las estrategias por país, una de las claves de la relación entre AL e India se encuentra en la relación con Brasil, el país de mayor importancia estratégica para India en toda la región.

Los dos países poseen coincidencias culturales, étnicas, intereses comunes en el plano internacional y son economías complementarias en muchos sectores productivos. El interés mutuo queda en evidencia en el importante número de coincidencias en la OMC, el G4, los BRICS y el IBSA entre otros espacios. Asimismo, las visitas oficiales han sido regulares en los últimos años (especialmente en el período del Presidente Lula), el comercio exterior de bienes y de servicios es muy dinámico y ya hay muchas empresas indias y brasileñas que operan conjuntamente. Algunos de los acuerdos firmados entre los dos Estados refieren a defensa, cooperación espacial, agroindustria, bioingeniería, telecomunicaciones y aviación.

Las relaciones entre los dos mencionados países es política y económica en donde existen un importante número de complementariedades, como lo demuestra la matriz de diferencias y similitudes presentada a continuación.

Figura 3 - Matriz de relaciones entre India y Brasil

Variables	Diferencias	Similitudes	Compelementariedad
Poder real (Poder militar, territorio, población etc)	X		Sí
Proyecciones de crecimiento	X		Sí
Sistema de Gobierno (Democracia)		X	Sí
Organización del Estado (Federal)		X	Sí
Niveles de desarrollo	X		Sí
Importancia geopolítica	X		Sí
Política industrial y de servicios	X		Sí
Apertura comercial y niveles proteccionismo		X	No
Interés en la reforma de los organismos internacionales		X	Sí
Jugador de importancia en la estabilidad regional		X	Sí
Importancia en el comercio internacional		X	Sí
Política de inversión extranjera (multinacionales)		X	Sí
Potencia Nuclear	X		No
Estructura social y religiosa	X		

Fuente: elaboración propia.

Otro país con el cual India ha profundizado su relación es México, si bien no al nivel de Brasil, sí es cierto que la importancia mutua

otorgada entre los dos actores ha ido en aumento en los últimos cinco años. Ocurre que en términos políticos, al igual que en el caso argentino, país con el cual mantiene una relación diplomática muy profunda, la negativa de aceptar que tanto India como Brasil accedan a un sitio permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, dificulta un acercamiento más amplio en lo que tiene que ver con la agenda bilateral. En suma, las relaciones con los otros países de la región son amplias en términos de la agenda, ya que abarcan aspectos comerciales, de inversiones, pero también políticos o de defensa. Cabe recordar que muchos países de la región poseen acuerdos de defensa con India y adquieren equipamiento militar desde este país (caso de Ecuador).

En cuanto a las claves, en primer lugar debe tenerse en cuenta la importancia de contar con estrategias definidas por parte de los dos actores, las que en muchos casos han estado ausentes, tanto en el caso de AL como de India. En los hechos, debe reconocerse que la profundización de las relaciones entre India y Brasil es relativamente reciente y se han mantenido con un enfoque bilateral más allá de que se suscribió un acuerdo con el Mercosur.

Los acercamientos entre India y otros países latinoamericanos como México o Chile y todavía de forma más reciente con la Alianza del Pacífico, tiene que ver con cambios recientes en la estrategia del nuevo gobierno de la India así como con una clara definición de la estrategia de inserción de algunos países de la región, como, por ejemplo, el caso de Chile, Perú, México, Colombia y algunos países centroamericanos.

Así como ocurre con China, las relaciones con India presentan determinadas características que deben tenerse en cuenta a la hora de definir estrategias, ya sea a nivel nacional como empresarial. En primer lugar se trata de una relación compleja, asimétrica, con una agenda amplia que supera lo comercial y en donde es necesario contar con un abanico de políticas públicas que permitan tanto la profundización como el re direccionamiento de las relaciones, para lo cual será imprescindible contar con equipos muy profesionales, los que deben contar con una visión prospectiva que permita dimensionar los impactos futuros esperados por las acciones de política exterior o lo que es peor, por las inacciones en ese sentido.

En cuanto a India, se trata de un país que está llevando adelante importantes reformas internas que afectarán su infraestructura y aumentarán la competitividad internacional en sectores que aún no se ha internacionalizado. Se tratará en pocos años del país más poblado del mundo con una clase media en crecimiento, que entre otros bienes demandará alimentos preparados bien diversos, aspecto



especialmente importante si se tiene en cuenta los déficits del país asiático en la producción de alimentos por la baja productividad agrícola.

Otro punto central tiene que ver con el desarrollo del sector servicios, donde India se ha convertido en un jugador global en varios subsectores y en donde AL tiene enormes potencialidades, ya que alcanza niveles de competitividad superiores al de las manufacturas. La potencialidad en el comercio de servicios es uno de los factores que deben ser considerados seriamente en la relación con India, dada la importancia de este sector en el comercio mundial. Dicha categoría ya no puede analizarse aisladamente de la producción de bienes, lo que llevará a reformas productivas de impactos inéditos a nivel internacional.

Si bien ya hay ejemplos concretos de asociaciones estratégicas entre India y AL en el software, la afinidad cultural y el entorno de negocios entre los dos actores, potenciado por el uso del idioma inglés, favorece la concreción de negocios en el sector servicios, para lo cual deberían definirse estrategias nacionales específicas para fomentar una mayor integración empresarial.

En resumen, la importancia de la relación entre los dos actores exigiría incluso la conformación de un ámbito como el recientemente creado entre la CELAC–China, posibilidad que si bien fue planteada en algunos foros internacionales, no logró avances sustantivos. Un país de las características de India, aceleradamente ajustará su estrategia a las transformaciones globales signadas por las estrategias de China y Estados Unidos (Mega Acuerdos Comerciales, acuerdo Transatlántico, TISA, RCEP, entre otros), accionar que está afectando un sistema internacional en pleno proceso de redefiniciones.

AL deberá actuar a la velocidad impuesta por las dinámicas globales, en las cuales India jugará un rol fundamental. Frente a este tipo de fenómenos es recomendable contar con una estrategia definida, que guíe las relaciones con las potencias emergentes en una lógica que no sea solo reactiva, sino que cuenten con una agenda propositiva.

Notas

1. Las opiniones del autor son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a la posición de la ALADI, CAF y la CEPAL.

2. El procesamiento estadístico realizado en esta sección incluyó el universo América Latina y el Caribe debido a la definición metodológica de la base de datos utilizada.

Bibliografía

- Bartesaghi, I. (2015). "Los BRICS. Las relaciones de Brasil, China e India en un contexto proteccionista" (Presentación Power Point). Disponible en <http://observatorioasiapacifico.org/data/OBSERVATORIO.Imgae/Publication/temp/20141127110249LosBRICSLasRelacionesdeBrasilChinaeIndiaenuncontextoproteccionista.pdf>
- Bhojwani, D. (2014). *Latin America, The Caribbean and India: Promise and Challenge*. Nueva Delhi: Pentagon Press.
- Caro Vargas, S. (2014). *India Latin America: an Alliance for the future*. Nueva Delhi: Vitasta.
- CEPAL (2007). "América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión". *Serie Comercio Internacional*, no. 81. Consultado el 8 de junio del 2015. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4425/S2007601_es.pdf?sequence=1
- CEPAL (2012). "La India y América Latina y el Caribe Oportunidades y desafíos en sus relaciones comerciales y de inversión". Consultado el 8 de junio del 2015. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3053/S1100952_es.pdf?sequence=1
- CEPAL (2015). "La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe". Consultado el 8 de junio del 2015. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500146_es.pdf?sequence=1
- O'Neill, J. (2001). "Building Better Global Economics BRICs". *Global Economics Paper*, no. 66, Nov. United Kingdom: Goldman Sachs International. Disponible en: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>
- OMC (2014). "Perfil Comercial de la India". Consultado el 6 de junio. Disponible en <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryProfile.aspx?Language=S&Country=IN>
- OMC (2015). "Perfil Arancelario de la India". Consultado el 6 de junio. Disponible en <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffProfile.aspx?Language=E&Country=IN>
- UNCTAD (2014). *Informe sobre las inversiones en el mundo*. Consultado el 8 de junio del 2015. Disponible en http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2014_overview_es.pdf



Russia is coming back to Latin America: perspectives and obstacles¹

Víctor Jeifets



Despite the long-standing relationship between Latin American countries and Russia, the nature of such ties remains predominantly formal. Although there were breakthroughs in some areas (e.g. a broad trade with Argentina) the majority of contacts were politically determined –such as the support for Communist Cuba and then Nicaragua. In addition, in the past the fact of a close relationship between Latin America and the United States (USA) prevented them from establishing large-scale connections with Russia.

A dualism of Soviet foreign policy–diplomacy, together with the implementation of a revolutionary line, had its spatial and regional limits. Moscow continued to maintain outstanding trade and economic relations with Argentina whose right-wing military government pursued a policy of the ‘Dirty War’ against leftist militants. In the context of the Cold War and especially in connection with the Soviet–Afghan War, Argentina was the centrepiece of Soviet purchases of meat, cereals, and feed grains. Until now, about 20% of operating hydropower facilities in Argentina are of Soviet origin.

During the same years, ideology was a priority in the relations with Chile. Right after the *coup* of September 11, 1973, the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) minimized trade and economic linkages with Santiago. Relationships were resumed, although to a much lesser extent, just after the return of democracy to Chile.

An unconditional “bastion” of Soviet influence was Cuba; the alliance of two socialist countries implied not only an extensive military technical cooperation, but also participation in the Council for Mutual Economic Assistance (CAME, according to its Spanish acronym), contribution of Soviet experts in the construction of enterprises, oil exploration, large-scale deliveries of Soviet equipment to the Caribbean State, as well as Cuban export of raw materials to the USSR.

In contrast, a lack of political partnership didn’t prevent Moscow from developing trade and economic relations with Peru (although they could not be compared with Soviet-Cuban relations).

In the 1990s, when Russia faced serious economic problems and dramatically reoriented its foreign policy towards the USA and the European countries, Moscow lost interest in Latin America. Russian expert Sudarev claims that the 1990s were a period “lost for Russian policy” in the continent (Sudarev, 2012). In the Foreign Policy Concept of the Russian Federation, Latin America was far from being a priority.

At the beginning of the 1990s the Russian Federation virtually curtailed its ties with Cuba, left about 500 major projects unfinished (Davydov, 2007: 53), stopped energy supply, and decreased considerably the purchases of raw materials from the island. This fact



led to the deterioration of Moscow's image, creating an impression of Russia as a disloyal partner, not only in Cuba, but throughout the region, even in countries opposing to Castro's regime. Moscow came to be regarded as a minor, uncritically minded partner of the West. The closing of the Lourdes Electronic Radar station in Havana (2001) by Moscow, without any notice, turned to be a part of a new political trend.

Russian Foreign Minister Andrei Kozyrev, postponed his trip to the region three times, to finally cancel it. During that period commercial transactions with Latin America became rare and irregular.

Changes in the pattern of relations at the 21st century affected the political component of Russian-Latin American ties and were markedly reoriented towards the field of trade and economy. Trade turnover in 2006-2014 increased from 7 billion to 18.5 billion dollars (at the end of 1992 it amounted to \$ 1.3 billion)². In Russia's political discourse, an upgrade of the transition to the level of "strategic partnership" was emphasized. Opponents responded: Moscow had nothing to offer Latin America, except arms; the political shifts to the left, would lead to the disappearance of a great deal of Russian engagement in the region, and, last but not least, the crisis, hit its partners financially (Smith, 2009; Blank 2009).

Is Russia coming back to Latin America?

At the end of 1990s the number of sporadic attempts to "return" to the region increased. The visit of Evgeni Primakov -head of the Russian Foreign Ministry- to Latin America in 1996-1997 resulted in several agreements with Mexico, Cuba, Venezuela, Argentina, Brazil (in this case a "strategic partnership for the 21st century" was mentioned for the first time), and Colombia. After his tour, Primakov declared that the relations with Latin America were part of an independent direction of Russian foreign policy with considerable potential (Bain, 2008: 129-130). The selectoin of partners, no longer based on ideology as a criteria, was definitely a step forward. However, at the same time, many of the agreements signed have remained on paper without real implementation.

A change in Russian views about the relations with Latin America, was primarily a result of geopolitical aspects rather than economic considerations: Moscow considered the region as a potential ally in the struggle for a multipolar world. In the 1990s it became clear that Latin American countries wanted to participate more actively and independently in world politics. Brazil, the largest country in

the region, plays a particular role with its claim for a permanent seat at the United Nations Security Council (UNSC). In the 21st century, three Latin American countries (Argentina, Brazil, México) became members of the G-20.

In 1999, the Rio Group denounced NATO's bombing of Yugoslavia, which was a flagrant violation of the United Nations (UN) Charter (Davydov, 2009: 203). The Russian Federation could not but take Latin American appraisal as a geopolitical benchmark. In 2003 Chile and Mexico, as non-permanent members of the United Nations Security Council (UNSC), contributed to the rejection of the Anglo-American resolution, which authorized military action in Iraq. In December 2008, thirty-three heads of state and government of Latin American and Caribbean countries urged the United States to lift the economic, commercial and financial embargo against Cuba. Six months later, in June 2009, as a result of an initiative from several Latin American countries, the Organization of American States (OAS) adopted a resolution lifting Cuba's government suspension from the OAS.

Russian reaction to these events marked a turning point in the Kremlin's policy towards the region. In March 2003, President Vladimir Putin received representatives of the Rio Group in Moscow and reached an agreement on the broadening of regular contacts between Russia and the members of the Group. In November 2004, Putin paid an official visit to Brazil. Earlier, in 2002, President Fernando Henrique Cardoso, visited Russia, and one year later Inacio Lula da Silva, the new President of Brazil, visited Moscow. Since then, the number of visits at the highest level has increased. In November 2008, President Dmitry Medvedev³ visited Peru, Brazil, Venezuela and Cuba calling Latin American countries "friends, with whom Russia maintains privileged relations"⁴.

Moscow did not fail to demonstrate its "courage" by sending to the Western Hemisphere in November 2008 a squadron of military ships, led by heavy nuclear missile cruiser "Peter the Great". The squadron entered territorial waters of Venezuela, one of the countries that has explicitly opposed to US foreign policy, to participate in joint exercises. At the same time, two Russian strategic bombers Tu-160 ("White Swans" or according to NATO classification "Blackjack") flew across the Atlantic and landed on a naval base in Venezuela. Similar actions were taken in April 2013 –in a "friendly visit" to Nicaragua, Guards arrived in the missile cruiser, "Moscow". The representatives of high command of the Nicaraguan Army welcomed the cruiser. Both actions had no military significance. Russia has not declared its readiness to support any of the countries of Latin America by military means. And it would be very difficult to sustain a consistent



policy in this regard, as such an experience of cooperation with Cuba turned to be extremely costly both in economic terms and in terms of international image. The purpose of those actions, seemed to have been different –an effective demonstration of Russia’s readiness to “return to Latin America”, playing on the nostalgia for the days of the Latin American cooperation with the USSR.

At the same time, these actions objectively established the pre-limits of cooperation. Considerable increase in economic relations between Russia and Latin America was to some extent caused by the presence of a group of “Left turn” countries, that saw Moscow’s presence in the area as a means to strengthen their challenging positions towards the United States. This was clearly the case of Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, and Cuba. But other states, with left and left-of-centre governments –such as Brazil, Chile and Uruguay, were not interested in being involved in such geopolitical games; their plans focused on the formation of a multipolar world in general and the development of trade.

But Moscow is not as interested in demonstrating the US its potential military influence in the region, as it is in opening new markets for its arms and resuming former military technical. A breakthrough in this area is visible. Since 2004, Venezuela has purchased Russian armaments totalling more than \$ 5.4 billion. At the same time military equipment has been sold to Brazil⁵, Colombia, Ecuador, Peru and Bolivia; and Mexico has purchased a number of helicopters for its police forces.

In addition to that, foreign trade has been showing a positive growth dynamic for decades; Russian investments in Latin America also have increased (“Zarubezhneft” in the field of oil exploration in the Cuban continental shelf in the Gulf of Mexico, *RUSAL* in bauxite mining in Guyana, *Lukoil*, *Gazprom* and *Rosneft* in Venezuela, *Samaraneftegaz* in Peru). Russian oil corporations and Venezuelan state company *Petróleos de Venezuela* (PdVSA), signed an agreement in early 2010, to establish a joint venture to develop the extraction base Junin-6 (heavy and extra heavy crude), located in the Orinoco oil belt (its resources are estimated at 53 billion barrels), timed at least for a 40-year period with an investment of a minimum of 20 billion dollars. Russia and Venezuela signed several agreements on cooperation in the fields of nuclear energy for peaceful purposes. Russia also pledged to sell two civilian aircraft Il-96-300 to Caracas.

During the visit of Dmitry Medvedev to Argentina and the subsequent bilateral negotiations between Moscow and Buenos Aires, a number of documents were signed. These agreements provided cooperation in the peaceful use of nuclear energy, the use and development of



a global navigation satellite system –GLONASS-, the modernization of the railway network of Argentina, the geological exploration of carbohydrates and solid minerals in Argentina, and a number of other projects. Russia has also offered its icebreakers and helicopters for the study of Antarctica, as well as technologies for space exploration.

Paraguay, a country that recently established trade and economic relations with Moscow, has been turned into one of the major suppliers of beef to the Russian market.

In Mexico, the company *Power Machines* has won the tender for the construction of the hydroelectric power plant “La Yesca” with capacity to generate 750 MW; and in Ecuador, a hydroelectric power plant “Toachi-Pilaton” is under construction.

Brasilia and Moscow announced plans for cooperation in the fields of space exploration, the development of an orbital launch vehicle VLS-1 as well as personnel training. The provision of modern Russian passenger airliners “Sukhoy Superjet-100” to one of the largest Mexican commercial air carriers “Interjet” can be characterized also as a breakthrough. The company expects to replace all its air fleet of A320 aircrafts for Russian ones, and plans to use “Sukhoy Superjet-100” in domestic and international flights to the United States, Central America and the Caribbean.

The negotiations that took place in 2008, between the Russian and Cuban governments became another attempt⁶ to restore lost connections. The two countries are just about to build a large air traffic centre for carriage of cargo and passengers. Havana is also interested in the reconstruction of the central railway line, as well as the development of new means of communication, in particular, to the port of Mariel, which will become one of the largest ports in the Caribbean, once it is finalized.

Latin America in general, has become an important market for a number of Russian exports products. Since 2012-2013, the share of the region in the total of Russian export of fertilizers exceeds 75%; of special transport facilities (fire, construction equipment) 30%; of metals a 20%; and of radar equipment, 11%, etc. At the same time, many agricultural and food products from Latin America have consolidated in the Russian market. For example, in 2012 an amount of total Russian imports from Latin America accounted for 97% of bananas, 88% of soybeans, 79% of cattle meat, 73% of cane sugar, 50% of cut flowers, 37% of raw tobacco, 21% of poultry, 19% of pork, etc.⁷ Russia is especially interested in the possibilities to commercialize its own innovative technology products in Latin American markets.



Most of Latin American countries have signed agreements on visa-free regimes for business trips tourism, bilateral exchanges, education and sports, with Russia. At the same time, Mexico is the great exception. The reason behind this is, possibly, the fact that this country is too close to the US in some issues of world politics. However, according to the director of the Latin American Department of the Russian Foreign Ministry Alexandre Schetinin, this issue could be solved (Shchetinin, 2013), as political divergences should no longer be obstacles regarding visa granting processes. As a consequence, the flow of Russian tourists to popular resorts in Brazil, the Dominican Republic, Mexico, Jamaica and other countries has increased. However, the elimination of visa requirements, has brought back old fears about the expansion of international criminal networks.

Since the beginning of this century, the presidents of Russia have visited Latin America several times and, meetings at the level of heads of governments and ministers of foreign affairs, have become regular.

Russian foreign policy in Latin American has arisen a wide spectrum of comments. A large part of Western experts tend to believe that the expansion of Moscow's presence in the region is the consequence of a geopolitical objective, aimed at restoring the status of a "great power", and opposing to the United States on several issues -among the other things, as a response to the expansion of the West in the post-Soviet space-; from this point of view the military technical cooperation with Venezuela is considered a prerequisite for building this new geopolitical construction.

There is the need to distinguish various forms of cooperation with Latin American countries. Indeed, the Russian-Venezuelan relations have been formed and implemented within the background of the deeply ideological "Bolivarian project" announced by Venezuelan President Hugo Chávez.

At the very beginning of the decade the key areas of bilateral economic cooperation were determined: oil and gas, chemical and petrochemical, joint development of natural resources, military technical cooperation. We must, however, take into account that real activation of Russian relations with Venezuela and Nicaragua took place later, and to a large extent, they were triggered as a means of appreciation regarding their position on the Russian-Georgian conflict, in 2008, when the two Latin American countries recognized the independence of Abkhazia and South Ossetia, while all other diplomatic efforts of Moscow to explain its position to the world had failed. It is worth noticing that not all radical leftist regimes in Latin

America were ready to adopt such measures. Despite the statement of the Cuban Revolution leader Fidel Castro over the “illegal actions” of Georgian “militants, armed to the teeth by the United States” in relation to Abkhazia and South Ossetia, who “have nothing to do with Georgia” and the declaration of the legitimacy of the intervention of armed forces of the Russian Federation⁸ Cuba did not consider the option of diplomatic recognition of the newly-emerged states.

In 2008, President Chávez repeatedly referred to the “revival of Great Russia”, and during the visit of Dmitry Medvedev to Latin America made a statement, which could not but rejoice Russian proponents of the “multipolar world” concept: “Today, Russia is once again firmly standing on its feet and playing the role it should play – a role that is vital for a world balance in order to get out of the framework of a unipolarity, abandoning the hegemony of the only world’s policeman”⁹. It did not come as a surprise that Russia responded to the flattering words, promising to continue the military cooperation with Venezuela. In 2013, Caracas received the latest Russian air defence systems of long-range S-300VM (“Antey-2500”), which is designed to the defence of the most important objectives from a massive strike of medium-range missiles, cruise missiles and aeroballistics, strategic and tactical aircraft aviation, electronic countermeasures, as well as attack helicopters. Venezuela became the first foreign partner of Moscow, in terms of arms trade. Since Venezuelan neighbours have no advanced weapons that can be hit by the “Antey-2500”, the purchase of such systems has become a clear demonstration of the readiness to defend itself against the United States.

However, it seems wrong to reduce Russian-Latin American relations to an exclusively geopolitical response to US expansion¹⁰. Expanding its presence in the world is the natural course of a country. Russia is not an exception. Our country is a major producer of military equipment and inevitably seeks new markets, as the US, Britain, France and others do.

Activation of military technical cooperation with Nicaragua, is an attempt to renew the scope of cooperation of previous years, when the country was one of the main Soviet partners in Latin America -after Cuba- and received significant economic and military assistance (up to 90% of the Nicaraguan military machinery was made in Soviet Union). During the visit of the Chief of Staff of the Russian Armed Forces V. Gerasimov to Managua, in April 2013, the readiness to participate in the design of computerized classes for military training centres was confirmed, as well as in operating an enterprise to recycle ammunition with expired shelf life (built with the assistance of Russia).



Activation of military technical cooperation is also evident in other directions. In October 2013, Russian Defence Minister Sergei Shoigu, paid a visit to Brazil and Peru, where there were agreements to provide Brazil with missile and gun air defence systems “Pantsyr-S1” and man-portable air-defence systems “Igla” and started negotiations on joint work on the creation of a fifth-generation aircraft T-50. The signed letter of intent guaranteed the participation of Brazilian companies in the maintenance of these systems. Moreover, during the preparation of contracts, both governments discussed the transfer of technology and construction of a joint venture for the production of both complexes in Brazil, as well as subsequent export to Latin American markets under the Brazilian trademark¹¹.

Back in 2008 Brazil bought 12 attack helicopters from Russia. Nowadays, Brazilian Air Force is armed with multipurpose helicopters Mi-35M. In mid-December 2012, after the meeting of the Presidents of Brazil and Russia, Dilma Rousseff and Vladimir Putin respectively, a contract was signed with general conditions of delivery of KA-62 between the open joint-stock company “Russian Helicopters” and “Atlas Táxi Aéreo S.A. “. According to that, between the first quarter of 2015 to the first quarter of 2016, Brazil would receive seven helicopters.

In Lima in 2013, the head of the Russian Defence Minister Shoigu discussed with his counterpart the delivery of MI-171SH, the construction of the service center, as well as a consignment of tanks “T-90” (Peru has already purchased Soviet tanks “T-55”). Bolivia also plans to purchase 10 helicopters “Mi-17V5” (modification of the average multi-purpose helicopter “Mi-17”).

Russia’s new policy in Latin America as a step towards a multipolar world

We could agree with Vladimir Rouvinsky, that it is correct to say that Moscow has a new policy towards the region, instead of a Russian “return” to Latin America (Rouvinski, 2013). It is worth mentioning that an increase in Latin America’s weight in terms of economic and international relations, is important to Moscow. The region diversifies its economic and political ties rapidly and establishes contacts with China, India, and the EU. The crisis in the European economy and the uncertain economic situation in the USA arose additional interests in the Latin American market.

Under these circumstances, Russia cannot stay on the side-lines,

if it doesn't want to be in the marginal position in the Western Hemisphere. Moscow, as it is emphasized in the basic foreign policy documents of the Russian Federation, claims the status of a power with global interests. In this regard, from a Russian perspective, Latin America is geo-economically and geopolitically key in the multipolar world in formation.

In 2008, the Concept of the Foreign Policy of Russian Federation highlighted a number of key areas: a "strategic partnership with Brazil" and "increasing political and economic cooperation" with Argentina, Mexico, Cuba and Venezuela. In the updated version of the document, Nicaragua has been added to the list. The Russian Foreign Minister repeatedly stresses that Russia considers Latin America as the "centre of the growing influence on international relations"¹². Russian Foreign Ministry keeps highlighting the similarity of Russian and Latin American approaches to a number of key issues in international politics (Lavrov, 2011; Shchetinin, 2013a; 2013b).

This is one of the reasons for Russia to ask for an observer status at the Council of South American Defence within the Union of South American Nations (UNASUR), as well as at the Latin American Association training centres for peacekeeping operations (Alcopaz). However, it should be mentioned that the major problem is a conceptual one: Latin America still remains beyond the priorities of Russian foreign policy. In the latest edition of the Foreign Policy Concept of Russian Federation (2013) Latin America is placed after North Korea, Mongolia and Afghanistan. Only African countries follow Latin America according to the Concept (Foreign Policy Concept of the Russian Federation, 2013).

It is also important that Russia and Latin America do not compete directly in economic terms; at least for now they complement each other. At the same time Moscow develops its ties not with the region as a whole, but with particular countries (and the list of partners has increased); which is, incidentally, in line with the historical traditions of Russia's relations with Latin America.

However, additionally to the bilateral relations, according to Yakovlev, Brazil's and Mexico's participation in the Heiligendamm Process (the dialogue between the G8 and leading developing countries), as well as joint activities between the Russian Federation, Argentina, Brazil and Mexico within the G20, show the intensification of Russian-Latin American contacts in the multilateral forums (Yakovlev, 2013a). Russia and Latin American countries have achieved the conversion of the Financial Stability Forum into the Financial Stability Board, and the inclusion of developing countries –members of the G20, into the Board, which contributes to the global stabilization of the financial



system and to the development of rules of supranational finance regulations and supervision.

The current relations and its impact on the international system

An additional argument reaffirming the revitalization of Russia's relations with countries in Latin America, is their completely independent position during the Syrian and Ukrainian crisis. Latin American countries pursue their own well-reasoned positions that rejected going along with the US foreign policy. During the UN General Assembly vote on a draft resolution No.A/68/L.39 "On the territorial integrity of Ukraine", condemning the actions of Russia in the Crimea; among the 11 countries who voted on March 27, 2014 against the resolution, 4 were from Latin America (Cuba, Bolivia, Venezuela, Nicaragua), and many other Latin American countries abstained. Four out of every 58 countries that abstained were Latin American, while 13 countries (Bahamas, Barbados, Haiti, Guatemala, Honduras, Dominican Republic, Colombia, Costa Rica, Mexico, Panama, Peru, Trinidad and Tobago, and Chile) supported the resolution¹³.

Of course, the political leverage of countries varies, as well as the strategic interests of Russia differ from state to state in Latin America. The most important matter for Moscow was the opinion of Brazil, Argentina and Mexico (all three are members of G20), which are the largest economies in the region (number 1, 4 and 2, respectively), and play an important role in world industry and trade. Effectively, two of them abstained of voting the UN General Assembly's resolution.

In the Spring of 2014, Moscow organized the visit of Minister of Foreign Affairs Sergei Lavrov to four Latin American countries (Cuba, Chile, Peru and Nicaragua). Two countries have supported Russia during the vote, two others voted against. Thus, Moscow obviously was trying to demonstrate that the vote should not be correlated with political and economic cooperation¹⁴. In the case of Chile, the fact that the country had been elected to the UN Security Council for the period 2014-2015 definitely was taken into account in bilateral cooperation. During his visit to Peru, Lavrov discussed with President Ollanta Humala and Minister of Foreign Affairs Rivas, economic and trade issues, mostly the promotion of mutual investments and the participation of Russian companies in the development of rail and port infrastructure in Peru.

In the July of 2014, the Russian head of state paid a six-day visit to the region to discuss with the Cuban, Nicaraguan, Argentinian and Brazilian leaders a wide range of international issues and Russian-Latin American cooperation. Furthermore, at the BRICS Summit in Brazil Vladimir Putin had conversations in "outreach" format at multilateral and bilateral level with the presidents of almost all countries of South America.

Moscow confirmed writing off 90% of the Cuban debt of \$ 35.2 billion (credits of the Soviet times), and remaining 10% of debt in investments on Cuban territory. Moscow stressed its interest in placing land stations for global satellite navigation system GLONASS in Cuba. The possibility of Russian enterprises participating in the creation of a major transport hub on the basis of modernization of Mariel seaport, and building of a modern international airport with cargo terminal in the area, was considered. A trip to Cuba became an apparent attempt to retrieve position on the island, especially in the context of competition with the EU and China. The visit to Nicaragua was in gratitude for its support of Moscow's foreign policy.

During the talks with Argentinian President Cristina Fernández de Kirchner, the Russian leader reminded her that since 2009, the two countries had been working on advancing the bilateral relation to the level of a strategic partnership. In April 2015, in Moscow, the two countries reached an agreement on cooperation regarding atomic energy for peaceful purposes. *INTER RAO-Export* intends to participate in the construction of hydroelectric power plant in the province of Neuquen (a major power plant of 637 MW) together with an Argentinian consortium headed by *Helport SA*. One more important agreement achieved during the talks is on the twenty-four-hour broadcasting of the channel "Russia Today" for Argentinian television audience in Spanish; which it is nothing but an attempt to expand Moscow's media presence in the region.

Without any doubt the most important destination of the visit was Brazil, with which Russia has built a strategic cooperation, both bilaterally and multilaterally, especially within the BRICS and the G20. The counterparts signed a number of agreements, including trade, investment and energy supply cooperation plans. During his trip to Brazil, Vladimir Putin took part in the VI BRICS Summit devoted to the political coordination of member states, and to the problems of global governance. In the new polarised world context the leaders had to reaffirm BRICS' claims to a leading position in world affairs. As a result of the summit, the leaders adopted documents of financial and economic nature and created a new Development Bank of BRICS countries. A number of experts regarded this fact as an ultimate "birth" of the BRICS bloc moving from verbal declarations to real union. As a



foreign exchange reserve pool, the Bank would start operating in 2015. It has its headquarters in Shanghai; its stated capital accounts \$100 billion (China – \$41 billion, Brazil, India and Russia –\$18 billion, South Africa – \$5 billion); and its main purpose is to finance infrastructure projects in the territories of the participating countries. The foreign exchange reserve pool is aimed at the effective protection of the BRICS members from crisis fluctuations in international financial markets. The extent of possible operations within the Bank can reach \$ 100 billion. In fact, the Bank and the Pool with total resources of \$200 billion lay down the frame for the coordination of macroeconomic policy among its members, and it would allow implementing large-scale joint development programs¹⁵ (Putin, 2014).

In mid-February, 2015 Latin America's mass media attention was riveted on a trip of Russian Defence Minister Sergei Shoigu to the region. Experts regarded it as a reaffirmation of the policy aimed at deepening military ties with countries in the region, against the backdrop of worsening relations between Russia and the West. The trip brought a number of military technical results: the agreement with Venezuela and Nicaragua on a simplified procedure for Russian war ships coming into ports in these countries, and on the material and technical aid to build support stations; decisions on participation of the Russian military personnel in the armed forces exercises of the Venezuelan army, as well as participation of armed forces personnel of Venezuela in international military games held in Russia; consideration of an expansion of exchanges among higher military educational institutions and inviting children from families of Venezuelan officers for training in Russian military schools; the opening of a topographic centre in Managua, equipped by Russian specialists; and a discussion with the Cuban leadership about the prospects of expanding cooperation between the two countries in the naval field. Politically, the visit of the Russian Defence Minister confirmed the proximity of positions of Russia with Cuba, Venezuela and Nicaragua on global and regional security problems.

In March 2015, Russian Foreign Minister Lavrov paid another large-scale visit to Latin America, starting with Cuba. Russia officially supports the Cuban-American "reset" and insists on abolishing the US embargo against Cuba. At the same time there is no doubt that Moscow is concerned about the fact of a new era of Cuban-US relations. Moreover, 2018 will be a crucial date for Cuba, as Raúl Castro is to bow out of power, and it is unclear what course will the new generation of Cuban politicians follow.

During Putin's visit to Cuba, the two countries reached an agreement on the construction of thermal power plants "Máximo Gomez" and "East Havana" with a total value of \$ 1 billion. However, some details

are still under negotiation (Tarasenko, 2015). Moscow also wants to participate in the creation of a major aviation hub on the basis of one of the former military bases of the island. Nevertheless, despite the visit of Russian Defence Minister to Cuba, a breakthrough in the sphere of military technical cooperation is unlikely. Cuba remains committed to the non-aligned movement and has no military plans regarding neighbouring states. In addition, since the US threat has significantly been reduced, Havana does not need large shipments of Russian weapons.

Lavrov also visited Colombia, which clearly does not apply to countries of the so-called “left turn”, and is far from the positions of Ecuador, Bolivia, Cuba, Venezuela and Nicaragua. At the same time the independent course of the country in foreign policy matters, as well as its growing economic weight are of great interest for Russia. In 2014, Colombia’s President Juan Manuel Santos became the first head of state to meet with the President of Russia during the BRICS Summit in Fortaleza. In 2014, during a trip to Bogotá, economic issues were discussed. The trade turnover remains low –\$375 million–, and two-thirds of its amount is of Russian exports. Russia and Colombia discuss possibilities of cooperation in the energy sector, oil and gas production.

When Evgeni Primakov was the Russian Foreign Minister, Colombia purchased Russian military helicopters that implied a clear interference in the sphere of US interests. But this cooperation has not been further developed. If now the two countries are able to reach a new level of relations, for Russia it would be a good way to demonstrate not only its political and geopolitical interests, but also the economic ones. If the relationship expands, a kind of Venezuela–Colombia axis would be created. These countries are two sides of the coin, being large, economically important partners with different political systems. Bogotá, obviously intends to use Russia as a lobbyist within APEC in order to lift the moratorium on the expansion of the organization, since it desires to join the block.

It should be mentioned that tensions and divergences of a number of Latin American countries with the United States, and the explicit or latent desire to use anti-imperialist rhetoric in order to strengthen the Russian position in the geopolitical confrontation with Washington is not new. Even the first Soviet Ambassador in Mexico Stanislav Pestkovsky actively participated in the development of mass organizations affiliated with the Communist Party, including the American Anti-Imperialist League. Pestkovsky interpreted their development as a guarantee of expanding the influence of the communist movement and revolutionary progress (Pestkovsky, 1926)¹⁶.



Another point is important: the Russian “return” to Latin America is not only related to economic activity and a matter of diplomatic and geopolitical considerations, but also it is a kind of internal political show. According to a series of opinion polls, the Russians feel nostalgic for the former power of the Soviet Union; and many want the Russian Federation to regain allies who are ready to support the country at the international arena. In this regard, Venezuela could not but meet the standards. But the scheme is focused on the domestic implications. Russian domestic economy discourse is based primarily on the liberal rhetoric, while the foreign policy seems to be based on hard rhetoric, which can be compared with that of the “Cold War” (Pavlova, 2011). Russia’s “partners”, including Venezuela, Cuba, Nicaragua, Ecuador and Bolivia, don’t belong to the countries that promote a liberal economic agenda. Therefore, there are limits to cooperation; and in those cases, the ideology does not unite, but rather divides.

Russia-Latin America, are there perspectives for an improvement in their relationship?

Apparently, the strategy of the Russian Federation in Latin America in the coming years will be established and implemented under the influence of, at least, two main factors:

- 1) Russian political establishment and the national business community, request an active global role of the state aimed at promoting the interests of Russia throughout the world, including Latin America, with its huge economic potential and growing markets. The region is becoming a sphere of strategic competition between the US and China, threatening directly the positions of the American business community. By 2024, the volume of trade between China and Latin American countries is expected to increase up to \$ 500 billion¹⁷. The results of the I Ministerial China-CELAC Forum held in Beijing, in January of 2015, showed clearly that the Asian giant would compete actively for influence in Latin America. This competition will inevitably lead to the emergence of alternative megaprojects, (e.g. the role of Chinese business in building an inter-oceanic canal in Nicaragua), in which Russian participation might be interesting to its companies. As the US tries to respond to the expansionist strategy of Beijing, it will have to improve its relations with Latin America. That was one of the reasons behind re-establishing bilateral relations with Cuba: trying to draw it over to the US political orbit and to weaken the Cuban-Venezuelan axis, which is an essential part of the anti-American front in Latin America. Russia has many possibilities to

use such circumstances in order to increase its own commercial and geopolitical status in the region.

2) Relations between Russia and the Western world have entered a phase of “new Cold War”. In the foreseeable future, the EU and the US will continue to consistently limit the Russian financial, economic, commercial, political, diplomatic and military-technical interests and opportunities in the international arena. Under these circumstances, Russia needs to deepen the cooperation with Latin America in various areas, including defence, in order to reduce external vulnerability and to broaden the field for global manoeuvring.

Russian-Latin American trade tends to increase, especially as Russia’s market is closed for many European goods. Up to the moment the volume of trade rose to some \$18-19 billion¹⁸. At the same time, we should not be deceived by formal figures showing the growth of Russian-Latin American trade relations. Unfortunately, this trade does not include long-term projects (except for some countries). Also, the structure of Russian exports (weapons, fertilizers, chemical industry goods and machinery) to Latin America has not undergone any essential changes and still includes a too small percentage of technologies.

Russia is not able to oust the US from the Latin American market, which is geographically distant from us. But one can note that this fact does not prevent China to compete with Russia for Latin American markets -including Venezuela and Brazil, Russian strategic partners- (Ellis, 2013a: 122-140 ; 2013b).

Despite the participation of Russia and Brazil in the BRICS, analysis reveals that the dynamics of the relationship between Brazil and China, or Brazil and India are better than the Brazilian–Russian relations, as trade accounts for only about 1% of the total volume of exchange.

Although the Russian Federation has trade relations with more than 30 countries in the region, the lion’s share of the turnover (over 90%) is accounted for by only 12 countries. The restrictive barriers hindering the promotion of some Russian goods in Latin American markets still remain. In particular, there are anti-dumping measures regarding products of the Russian steel industry in Mexico, and magnesium metal in Brazil -in 2015 the sales of Russian-made tires have fallen under the anti-dumping measures in Brazil. Under the influence of the crisis of 2008-2009, Argentina and Brazil have been taken protectionist measures in favour of domestic producers, which adversely affect the dynamics of Russian-Latin American trade.

Wide-known ideologization of relations with Venezuela, and to a



lesser extent with Cuba and Bolivia, means that there is no attempt to build contacts with opposition forces in these countries (while in the first case they are quite influential). It creates serious risks for Russian business in the event of a political change, that will occur sooner or later. Moreover, Russian business in Latin America is still not known enough, as they have insufficient support from their own country (immeasurably lower than in the US and Chinese cases) and its image is negative, as part of the heritage of previous decades.

A particular issue to highlight is the expansion of trade and economic cooperation, as a result of the Euro-American sanctions against the Russian Federation and the response from Moscow. This crisis of the Russia-West trade activated interaction between Russia and the Latin American and Caribbean countries that produce the necessary commodity resources to replace the products of Western companies and balance the Russian food market. Such a prospect caused serious concern in the business community of the EU, which decided to dissuade Latin American countries from replacing European agricultural exports in the Russian market with their products (Oliver, 2014). However, the negotiations had no effect. Latin American food industry representatives expressed their willingness to substantially increase exports of food products to Russia, and expeditiously conducted talks with the Russian importers.

In September 2014, Argentina suggested that, in addition to the volume established in present contracts, it would supply Russia in 2014-2015 with apples, pears, tangerines, oranges, lemons, grapes and bottled wine; while Chile increased the exportation of salmon. On the other hand, the Russian Group of companies *FosAgro* –one of the world's leading manufacturers of phosphate fertilizers-, announced its plans to increase sales of a number of the most important types of its products (diammonium phosphate, monoammonium phosphate, urea and complex fertilizers) by almost 70% -from 920 to 1540 thousand to Latin America by 2020 (Mordyushenko, 2014).

The removal of sanitary veterinary restrictions on beef from Mexico by Rospotrebnadzor, is also a favourable factor, after which the "Association of Cattle Producers" of Mexico announced the immediate supply of a wide range of meat products. In its turn, the Brazilian Association of Animal Protein reported on the small increase of pork exports to Russia in 2014-2015.

The US-European sanctions coincided with the beginning of certification of Peruvian fishery products for the Russian market. At the same time, the Ministry of Industry of Peru informed about the interest of Russian consumers for other types of products, in particular for scallops, frozen salmon and fish-flour. Meanwhile, the

products of Peruvian farmers have already appeared in the shops, particularly in the Russian Far East.

In 2014 the dairy producers of Uruguay have set a record for the supply of butter and cheese to Russia, in addition to the traditional supply of meat products. In the autumn of 2014 the growth of these products has amounted to 31%, which to some extent can be explained by the decline in demand in Venezuela. However, manufacturers declare their readiness to increase the volume of transactions.

At the same time there is still a set of problems pending. First, it is impossible to compensate rapidly and fully the “lost” imports of European goods, with Latin American products. It will take at least 5-6 years. Second, as noted by Goryachev, the intensity of import and customs preferences for goods from Latin American countries may be used by regional drug cartels (Goryachev, 2014).

Since the beginning of the Ukrainian crisis, Russia’s popularity among Latin Americans has decreased, according to the survey conducted by the Pew Research Centre. For example, in Venezuela the number of those who like and dislike Russia, in 2013 was about the same 40% and 41%, in 2014 it changed to 36% and 51% respectively. In Brazil, a negative attitude towards Russia amounts to 59% of the population (Tarasenko, 2014). At the same time, both countries are Russia’s strategic partners. It is obvious that political, trade and economic cooperation has not yet been accompanied by awareness-building efforts among citizens.

The high level of political representation of Russia in the region still does not correspond to a much more modest volume of trade cooperation. Russia is still limited in its resources (particularly investment) and its ambitious actions in the foreign policy arena have not yet become effective. It is clear that the cooperation with the second largest economy in the region –Mexico-, is insufficient.

In addition to that, little attention is devoted to the development of relations with the Pacific coast of Latin America. The traditional approach to the region, typical for most of the Soviet history and that of the Russian Federation, remains. To a large extent Russia lost its influence in Latin America and did not try to restore it through Latin American graduates of Russian universities. In other decades, their number amounted to the thousands, but are much smaller today. In this regard, the statements made during parliamentary hearings in May 2013 about the need for additional financial support to students from Latin American and Caribbean countries, as well as a much easier admission strategy to Russian universities and institutes, brought hope for a change in government policy. The work with a



huge Russian diaspora in Latin America is almost invisible, or it is limited within the framework of cultural and religious cooperation.

Whether it is the “return” of Moscow to the region or the formation of a new Russian policy toward Latin America, the old problems remain a serious obstacle to give the relations between both a modern and dynamic approach.

Notes

1. El presente texto fue preparado dentro de los marcos del proyecto de investigación núm. 15-31-01016 apoyado por el Fondo Científico Ruso de Humanidades. Part of this text was presented at the Congress of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, May 27 - 30, 2015.
2. According to the official website of the Federal Customs Service of Russia. – www.customs.ru (accessed April 4, 2015).
3. *Details of Dmitriy Medvedev’s visit to Latin American states*. Available at: <http://www.rodon.org/polit-081203121747>.
4. This activity contrasts markedly with Soviet times –Soviet leaders Leonid Brezhnev and Mikhail Gorbachev visited the region (Cuba) only twice.
5. In particular, in 2008 Russia and Brazil have agreed to supply 12 helicopters Mi-35M, according to unofficial data, published in Brazilian media, the cost of the transaction amounted to not less than 0.3 million US dollars.
6. As far back as 2006, during the visit of Prime Minister of the Russian Federation M. E. Fradkov to Havana, Russia forgave Cuba 156 million US dollars from multi-billion dollar debt and provided a loan of 355 million US dollars.
7. According to the official website of the Federal Customs Service of Russia. – www.customs.ru (accessed August 14, 2015).
8. See « Carne de cañón para el mercado. Reflexiones de Fidel Castro ». – *Agencia Cubana de Noticias*. 11 de agosto de 2008. Available at : <http://www.ain.cu/2008/agosto/11cvfidel.htm>
9. See Makeev, M. (2008) *Venezuela: impuls razvitiya dvuhstoronnih otnosheniy po vsem napravleniyam*. Available at : <http://www.rodon.org/polit-081203121747>
10. In particular, such a subjective interpretation is contained in the work of S. Blank – (Blank, S. (2009), 10); See also: Schroeder, M. (2006). It seems impossible to agree with Blank’s evaluation of Russian policy determination on “instrumentalization of the region to convert it into a political block to support Russia’s stand against the US international dominancy” as it is an obvious simplification and schematization made in the frames of the Cold War paradigms.

The passage about the purchase of Russian weapons by Venezuela that “have meaning only if it implies the transfer of weapons and forces throughout Latin America, drug trafficking submarines, protected from aerial attacks, or to provide a temporary base for Russian naval and air forces, where they could hide from attacks, but to threaten both the North and South America”, should be qualified in exactly the same way. (Blank, S. (2009), 21-22).

11. Brasil inicia oficialmente negociações para compra do PANTSIR-S1 e IGLAs. 05/09/2013. – <http://www.defesaareanaval.com.br/?p=27829>; *Braziliya podpisala c Rossiey soglashenie o namerenii po zakupke ZRPK “Pantsir-S1”*. February 21, 2013 – <http://www.armstrade.org/>
12. See, for example, the statement of the Deputy of Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Sergey Ryabkov during the hearings in the State Duma.
13. Resolution of the 68th session adopted without reference to a Main Committees. Available at: http://www.un.org/ru/ga/68/docs/68res_nocte.shtml
14. See *Infolatam* (2014), *Los amigos y los intereses de Vladimir Putin en América Latina*. 4 mayo, 2014. Available at: <http://www.infolatam.com/2014/05/04>
15. For detailed information, consult *Documents of VI BRICS summit. July 15, 2014*. Available at: http://news.kremlin.ru/ref_notes/4738/print
16. The Soviet diplomat tried to explain to his superiors in the People’s Commissariat for Foreign Affairs and in the Comintern that Mexico was more important for the USSR than some European countries because of the potentially powerful Anti-imperialist movement (Spenser, 1998: 120). Coordination of the Latin American anti-imperialist activities through the embassy seemed for Pestkovsky quite a natural thing, and he tried to negotiate with President Plutarco Elias Calles about the possibility to hold in Mexico City a Congress of American Anti-Imperialist League (Diary of the Envoy...). In fact, Pestkovsky was linking the Soviet Union with the League in the eyes of ruling elites implying the fact that a good relationship with the anti-imperialist movement will affect the assessment of the revolutionary character of Mexican government. Pestkovsky was willing to go far enough in the fight against US imperialism and explored the soil at the Japanese Embassy about the possibility of coordination of actions of the two countries against the United States. The Soviet diplomat had succeeded in negotiations with Japan on financing the anti-imperialist movement, allowing for the deployment of continental activities. Increasing the scope of the anti-imperialist work could create new networking opportunities for a radical left movement in Mexico and the nationalist post-revolutionary government. Strengthening the Communist Party, due to its anti-imperialist wing, could also dramatically change the face of Mexican Communists, making them



the real power in the ruling elites' perception, which would make sense to negotiate. However, there is no doubt that the Japanese based on their own goals in the hemisphere, and therefore, forcing them to negotiate. Anyway, the talks broke down due to mistrust of the parties.

17. China y Latinoamérica sellan una alianza que quiere ser un modelo de cooperación. 01/09/2015. – <http://www.americaeconomia.com/>
18. According to the official website of the Federal Customs Service of Russia. – www.customs.ru (accessed September 2, 2015).

Bibliography

- Archive of Foreign Policy of the Russian Federation (undated). *Diary of the Envoy*, Mexican Department. F. 0110. Inv. 6. Dos. 1. Folder. 101. Folio 78.
- Bain, Mervyn. (2008). *Russian-Cuban Relations Since 1992: Continuing Camaraderie in a Post-Soviet World*. Maryland: Lexington Books, Rowman&Littlefield Publishers Inc.
- Blank, S. (2009). "Russia and Latin America: Geopolitical Games Near the USA", *Russie.Nei.Visions* №38. April. Paris: IFRI.
- Davydov, V.M. (ed.) (2007). *Kuba: ot adaptacii k peremenam?*. Moscow: ILA RAN.
- Davydov, V.M. (ed.) (2009). *Latinskaya Amerika v sovremennoy mirovoy politike*. Moscow: Nauka.
- Ellis, Robert E. (2013a). "The Strategic Dimension of Chinese Activities in the Latin American Telecommunications Sector", *Revista Científica "General José María Córdova"*, Sección Estudios Militares, Vol.11, Nro. 11, Año 2013, enero-julio. Bogotá, pp.121-140.
- Ellis, Robert E. (2013b). « El canal de Nicaragua y la transformación de América Latina ». – 26 de junio de 2013. Available at : <http://opinion.infobae.com/evan-ellis/2013/06/26/el-canal-de-nicaragua-y-la-transformacion-de-america-latina/>
- Goryachev, N.N. (2014). "K voprosu ob aktivizatsii rossiysko-latinoamerikanskikh torgovo-ekonomicheskikh otnosheniy v usloviyakh amerikano-yevropeyskikh sanktsiy". Available at: <http://ihaefe.org/news/2920>
- Izvestia (2013). "Amerikanskie analogi – komplekсы Patriot PAC-2 i PAC-3 ustupayut C-300BM i ne yavlyayutsya mobilnymi".
- Lavrov, Sergey (2011). "The New Stage of Development of Russian-Latin American Relations", *Rossiyskaya Gazeta Supplements in the Latin American Publications Clarin* (Argentina), *Folha de Sao Paulo* (Brazil) and *Observador* (Uruguay) 24.08.2011. Available at: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/A27D6F235094016DC32578F70042C31C

- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2013), "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation". Approved on February 12, 2013. Available at: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F
- Monge, Yolanda, Joan Faus, Marc Bassets y Pablo Ordaz (2014). "Así cayó el Muro del Caribe". Madrid: El País. Accessible at: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/19/actualidad/1419028417_881255.html
- Mordyushenko, O. (2014). "Fosagro' provelo v Moskve den' investora", *Kommersant*. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/2618510?isSearch=True>
- Oliver, C. (2014). "EU plans Russia sanctions talks with Latin American countries", *The Financial Times*. London.
- Pavlova, E. (2011). "Latinoamérica y Rusia: Una aproximación ilusoria", *Foreign Affairs Latinoamerica*, Numero 2. Vol. Abril - Junio.
- Pestkovsky to E. Wolfe, June of 1926. *Hoover Institution Archives*. Bertram D. Wolfe Collection. Box 8. Folder 29.
- Putin, Vladimir (2014). *Speech at the meeting of leaders of Brazil, Russia, India, China and South Africa in an expanded format*. July 15, 2014. Fortaleza. Available at: <http://news.kremlin.ru/transcripts/46229/print>
- Rouvinski, V. (2013). "Russia and Latin America: Old and New Paradigms", Paper presented at the meeting of Inter-American Dialogue, Washington, D.C., 30 of May, 2013.
- Schroeder, M. (2006). "Venezuela's Military Build-Up: Who's Watching the Guns?" Available at: www.fas.org/blog/ssp/2006/12/Venezuelas_military_build_up_w.php.
- Shchetinin, A. (2013a). "Rossiya stremitsya k bezvizovomu rezhimu s Latinskoy Amerikoy". Available at: <http://newsland.com/news/detail/id/1157066/>
- Shchetinin, A. (2013b). "Svyazi mezhdru Rossiey i Latinskoi Amerikoi dinamichny i vzaimovostrebovanny" *Mezhdunarodnaya zhizn*. 07.10.2013. Available at: <http://interaffairs.ru/read.php?item=10091>
- Smith, Mark A. (2009). "Russia & Latin America: Competition in Washington's "Near Abroad"?", Research & Assessment Branch (R&AB). United Kingdom: Swindon. Available at: http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/104344/ipublicationdocument singledocument/7ad49350-7ddc-4ee1-9e4e-fca60a9a065b/en/09_Aug.pdf
- Spenser, D. (1998). *El triángulo imposible*. México: CIESAS.
- Sudarev, V. (2011). "Rossiya vozvrashaetsya v Latinskuyu Ameriku?". Available at: <http://russiancouncil.ru>
- Tarassenko, P. (2014). "Drugaya Amerika". *Kommersant-Vlast*. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/2526441>



Tarassenko, P. (2015). "Sergey Lavrov proveril soyuznika". Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/2693894>

Yakovlev, P.P. (2013). "Latinskaya Amerika – Rossiya – Latinskaya Amerika: novyi etap". Available at: <http://www.perspectivy.info/>



Sección II

América Latina y el Caribe frente a la cooperación Sur-Sur



Gladys Lechini y Carla Morasso

Bruno Ayllón Pino

Juan C. Méndez Barquero y Willy Soto Acosta

Asa Cusack

La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina

Gladys Lechini y Carla Morasso



Introducción

Los procesos de descolonización asiáticos y africanos dieron ímpetu a las relaciones Sur-Sur en la década del sesenta; y la *détente* y el aumento de los precios de las materias primas, en particular el petróleo, permitieron que en los setenta, la voz de los países en desarrollo se plasmara en las demandas por un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). No obstante, el recrudecimiento de la Guerra Fría, y posteriormente la expansión neoliberal, restringieron el accionar Sur-Sur.

De este modo, hubo que esperar a los comienzos del siglo XXI, cuando las nuevas grietas generadas en el sistema internacional -a causa de la emergencia de poderes medios, el crecimiento de los precios de las materias primas y la crisis económica, financiera y social de los países desarrollados- permitieran a los países en desarrollo retomar las banderas de la cooperación Sur-Sur.

En el caso de América Latina, las políticas implementadas por gobiernos de corte progresista y el crecimiento económico regional¹, la relativa ausencia de Estados Unidos² y los renovados vínculos con los BRICS, en particular con China³, contribuyeron para que los países latinoamericanos se convirtieran en activos artífices de la cooperación Sur-Sur.

Considerando especialmente el lugar de los países latinoamericanos y partiendo de una lectura política de la cooperación Sur-Sur, en los siguientes apartados nos ocuparemos de la re-emergencia de la Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI, junto al análisis de dos aspectos centrales de su implementación: los mecanismos de diálogo multilateral y la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

Reflexionar sobre estos puntos es un ejercicio necesario para comprender mejor un fenómeno multidimensional y complejo que ha devenido en un tema de agenda en América Latina durante la última década.

El “constructo” de la cooperación Sur-Sur en el sistema internacional

El concepto de cooperación Sur-Sur presenta aristas diversas, es multifacético y ha sido utilizado con múltiples contenidos. Dado que puede abordarse y objetivarse en variadas dimensiones podemos



pensarlo como un “constructo” en la disciplina de las Relaciones Internacionales en dos sentidos diferentes, pero complementarios. Desde la epistemología, un “constructo” es una construcción teórica ideal, en tanto desde la psicología, es una categoría descriptiva que organiza los datos y experiencias de cada realidad particular.

De este modo, es común encontrar en la bibliografía especializada usos divergentes del concepto, algunos orientados a la cooperación técnica horizontal, la cual refiere a la transferencia de recursos y capacidades entre países en desarrollo, y otros que dan cuenta de los vínculos multidimensionales entre estados periféricos.

Desde nuestra perspectiva, la cooperación Sur-Sur, cuyos orígenes remiten a la Conferencia de Bandung (1955) y al Movimiento de Países No Alienados, es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes entre los estados involucrados (Lechini, 2009) y posee una especificidad que la diferencia de las relaciones Sur-Sur y de la cooperación técnica horizontal, considerándose ésta última como una de sus dimensiones.

A diferencia de las Relaciones Sur-Sur, que se despliegan naturalmente entre los varios actores públicos y privados con base estatal o transnacional entre las diferentes regiones de América Latina, África y Asia, y pueden implicar interacciones conflictivas ante intereses divergentes, la cooperación Sur-Sur tiene lugar básicamente entre gobiernos con posturas convergentes relacionadas principalmente a objetivos de desarrollo y a constituir alianzas a los efectos de incidir en las cuestiones globales.

El componente político de la cooperación Sur-Sur se explicita cuando se plantean como sus principales objetivos la reforma del orden internacional a través de la creación de una solidaridad entre países en desarrollo, orientada a garantizar la auto-suficiencia nacional, y una apropiada integración a la economía mundial. “En definitiva, utilizando uno de los conceptos en boga en la cooperación, el objetivo último de la cooperación Sur-Sur sería la generación de mayores niveles de cohesión internacional” (Ayllón Pino, 2009).

Por otra parte, coincidimos con Sagasti y Prada (2011) cuando afirman que la cooperación Sur-Sur supera las motivaciones tradicionales de la cooperación al desarrollo Norte-Sur. Esto sucede, por una parte, porque en la cooperación Sur-Sur se considera junto a la ideología y la afinidad cultural otras cuestiones estratégicas, comerciales y solidarias. Por otra parte, porque además supone una motivación importante y particular: sumar autonomía para aumentar el poder de negociación de los países del Sur en los foros internacionales y en sus interacciones con los países centrales.

De este modo, la cooperación Sur-Sur expresa intereses compartidos y plurales donde los gobiernos del Sur procuran fortalecer la interdependencia económica, promover procesos de integración comercial y política, atender a cuestiones de orden global y estratégicas y promover la estabilidad en el sistema internacional. En las esferas de la acción, en tanto, se plasma principalmente en sus posturas en instituciones globales y regionales, en proyectos y programas para el desarrollo y en acuerdos de comercio e inversiones.

La cooperación Sur-Sur en los mecanismos de diálogo e integración

En la primera década del siglo XXI resurgió la idea y la práctica de la cooperación Sur-Sur a partir de un contexto internacional, regional y doméstico favorable, el cual, por algunas características hacía recordar el panorama de los setenta.

A nivel sistémico, se volvió a hablar del “*Global South*”⁴ como un actor relevante en un escenario internacional de polaridades menos definidas, con centros de poder económico financiero y político menos concentrados y más difusos (Nye, 1990)⁵, junto a la emergencia de otros Estados que se proyectaban como potencias, en tanto impulsoras de la economía y de la gobernanza global.

Los actores del “Sur setentista” fueron aquellos países de África, Asia y América Latina que luchaban por incidir en las reglas de juego del sistema internacional para mejorar su *status* periférico, el cual devino de su tardía inserción en la dinámica de la economía capitalista. Por ello, y en tanto países en vías de desarrollo, compartían situaciones de vulnerabilidad y desafíos, aunque no fueran un grupo homogéneo debido a sus diferencias socio-económicas y político-culturales, tanto entre sus contextos locales como en los ámbitos regionales.

En el siglo XXI, el *Global South*, refiere en general a esos mismos países, igualmente heterogéneos, ahora mucho más interconectados por una globalización desigual, y que, motivados políticamente, se vinculan en múltiples dimensiones para multiplicar e intensificar sus relaciones mutuas. Asimismo, ellos participan de un mundo más complejo y fragmentado, con centros y periferias repartidos en el globo, debido a un crecimiento desparejo que se está replicando aún en las propias sociedades de los países centrales.

Cabe sin embargo aclarar aquí, que en este mismo período se hicieron visibles los llamados emergentes (potencias en algunos



casos, mercados, en otros). Algunos surgieron desde el *Global South* (como India, Brasil, Sudáfrica) y otros no pertenecían estrictamente al Sur, como Rusia (ex superpotencia de la Guerra Fría) y China (que en tanto miembro del Consejo de Seguridad y nueva potencia económica genera dudas respecto a su comportamiento como Estado del Sur o potencia del centro). Estas diferenciaciones tienen lugar en momentos en los cuales, cuando se habla de Cooperación Sur-Sur, algunos incluyen irrestrictamente a estos dos últimos Estados, en tanto miembros de BRICS, como actores principales de esta cooperación. Para nosotros, los BRICS son emergentes, pero no todos hacen CSS.

En términos de los contextos regionales a los que hacíamos referencia, la mencionada relativa difusión y fragmentación del poder habilitó también la emergencia de potencias regionales que no siempre han asumido un rol de líder regional, aún cuando en la práctica lo utilicen como plataforma para actuar en las grandes ligas. Podemos citar a modo de ejemplo, Brasil y México en América Latina, Nigeria, Angola y Sudáfrica en África, India, Turquía e Indonesia en Asia. En un contexto de incremento de la multipolaridad, estos estados están llamados a jugar roles relevantes en su región y en las reuniones donde se discuten temas globales.

Desde la perspectiva doméstica, con orientaciones políticas diversas (neoliberales y neodesarrollistas) y con un crecimiento sostenido en tanto exportadores de materias primas -frente a la demanda de los desarrollados y de los "grandes emergentes" como China e India-, los estados del Sur se encontraron frente a mayores márgenes de maniobra regional y global.

Sin embargo, y combinando modelos domésticos con aspiraciones globales, en este nivel micro aún queda sin resolver la tensión entre las visiones statuquistas y las revisionistas, entre los que plantean un reequilibrio del sistema o su reestructuración.

Según Mohanty (2015), en el mundo de hoy compiten dos procesos: el proceso de reequilibrio global y el proceso de reestructuración global. Cuando economías como las de China, India y Brasil tomaron impulso con altas tasas de crecimiento económico, los organismos mundiales hablaron de la necesidad de "reequilibrar" la economía y la política globales. Ello significó la incorporación de los países con crecimiento acelerado dentro del orden económico y político internacional existente. A raíz de la crisis financiera de los subprime del 2008 en Estados Unidos y luego a nivel mundial, el G7 asumió una nueva forma con la inclusión de nuevos actores del Sur en la conformación del G-20, para tratar cuestiones globales, y en particular finanzas y comercio internacional. Esta perspectiva de

“reequilibrio global” mantiene el patrón actual de las relaciones de poder, con la inclusión de algunas grandes potencias adicionales en la mesa principal y algunas potencias nuevas que ocupan los puestos de las declinantes.

En tanto desde muchos espacios del Sur se continua planteando la “reestructuración” de la economía política mundial y la conformación de un mundo auto-gobernado, participativo, equitativo y descentralizado. Esta perspectiva apunta a democratizar las relaciones de poder en todos los niveles, local, nacional y mundial y a hacer realidad la transformación democrática en un marco de reciprocidad e interdependencia. No obstante, “las élites dominantes en India, China y la mayoría de los países emergentes comparten la ‘perspectiva de reequilibrio’ mientras que hay movimientos populares dentro de esos países, así como movimientos que actúan en las cumbres de ONGs mundiales y algunos sectores del Foro Social Mundial, que abogan por la ‘reestructuración’” (Mohanty, 2015).

También en esta línea, Houtard (2015) sostiene que cuando se observan sus políticas domésticas y sus objetivos, los emergentes, encarnados en los BRICS, tienen proyectos anti-hegemónicos, pero no anti-sistémicos:

“India con un proyecto netamente capitalista, Brasil y Sudáfrica, con soluciones apenas social-demócratas, aplicando el capitalismo como instrumento de crecimiento económico y redistribuyendo una parte del producto social a los pobres; Rusia, adoptando al interior medidas neoliberales y China aceptando la ley del mercado como fuente de desarrollo económico rápido, en principio controlado por un gobierno socialista, pero de hecho promoviendo el enriquecimiento de pocos y la ignorancia de las externalidades ambientales y sociales”.

La región latinoamericana participa de este panorama global pleno de contradicciones, donde los procesos de cambio son muchas veces funcionales a las élites que mantienen discursos revisionistas, en tanto les cuesta alejarse del camino del “plegamiento”, pues plantea costos y por tanto mantienen en la práctica posturas de *statu quo*.

El Sur y la región latinoamericana

A diferencia de los años setenta, donde la Asamblea General de Naciones Unidas se conformó en un espacio de expresión de las



coaliciones del Sur, como lo demuestran la aprobación de resoluciones como la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional⁶ y la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados⁷, en los años recientes la expresión de los intereses de los países del Sur se canalizó en foros más restringidos, ante un multilateralismo erosionado por problemas de eficacia y representatividad.

Por caso, encontramos la participación de Argentina, México y Brasil en el G20⁸ y la generación de alianzas por parte del poder medio emergente suramericano, Brasil, con pares asiáticos y africanos en IBSA (India, Brasil, Sudáfrica), BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), ASPA (América del Sur, Países árabes), y ASA (América del Sur, África), entre otras. Son estas dos primeras coaliciones las que, como en los setenta lo hizo la Organización de Estados Productores de Petróleo (OPEP), condensan expectativas de cambios en el orden mundial a favor de los países en desarrollo y proyectan las aspiraciones de los poderes emergentes de ascender en la jerarquía internacional e influir en las temáticas mundiales. De este modo, “ya no se piensa en la conformación de un gran grupo permanente que los reúna en su totalidad sino que las alianzas dependen del desarrollo del proceso de negociación y de los intereses en juego” (Giacaglia, 2012).

Para América Latina, en el marco de la cooperación Sur-Sur se abrió un camino para la construcción de un espacio común a pesar de las divergencias ideológicas y de las diferencias en los modelos de desarrollo planteados. La Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), conformada en 2008, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2010, son claras demostraciones de que los países de la región promueven instancias de decisión y acción en base a perspectivas propias que procuran autonomía. En este sentido, la cooperación Sur-Sur funcionó como un mecanismo para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática regional, la generación de valores relativos a la cooperación, la solidaridad y la igualdad y la adopción de posturas comunes en las agendas internacionales.

Asimismo, cabe señalar que la cooperación regional que cada país implementa está vinculada a sus opciones de política exterior, y por ende a las orientaciones de las políticas de los gobiernos a cargo. De este modo, vemos como desde los modelos neo-desarrollistas⁹ de Argentina y Brasil, los gobiernos apostaron por la consolidación política de integración en el MERCOSUR, estableciendo en el año 2005 el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y en el año 2008 el Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur (GANASUR) en el marco del Consejo del Mercado Común¹⁰. En tanto, México y Chile entablaron un Fondo Conjunto de Cooperación¹¹ e impulsaron la Alianza para el

Pacífico junto a Colombia y Perú en el año 2011, dando cuenta de sus similares posturas en lo que respecta a sus modelos de desarrollo, que privilegian la apertura económica y una proyección al mundo “con énfasis en la región Asia-Pacífico”, tal como indica uno de sus objetivos fundacionales¹².

Hasta el momento, los marcos institucionales creados en diferentes instancias y con variados actores reunidos en torno a temáticas específicas han facilitado la expresión de los intereses colectivos regionales y subregionales. Sin embargo, la heterogeneidad y diversidad de modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional en América Latina, pueden convertirse en un dilema a futuro para los esquemas de integración y cooperación.

Como ejemplo puede mostrarse a Brasil, uno de los más importantes actores de la cooperación Sur-Sur latinoamericana. Durante el presente siglo, el gobierno de Lula da Silva diseñó estrategias de inserción internacional correspondientes a una economía emergente, donde la cooperación Sur-Sur mostraba cuánto puede hacer un Estado intermedio para promover su propio desarrollo y el de sus contrapartes. La conformación de alianzas de geometría variable en el contexto latinoamericano, africano y en menor medida asiático, con eje en la India, le otorgaron un estatus especial en los escenarios globales. La implementación de una estrategia de cooperación técnica en áreas como la salud, la agricultura y la educación produjo, además, un proceso inédito de internacionalización de las políticas públicas, cuya continuidad deberá observarse con atención en los próximos años, en función de las realidades domésticas.

Las novedades de la cooperación Sur-Sur en el sistema de cooperación internacional al desarrollo

De los diversos planos en los cuales se plasma la cooperación Sur-Sur en la esfera de la acción, el sistema internacional de cooperación internacional para el desarrollo es el que ha reflejado cambios de forma más visible.

El rol dual de los países del Sur en tanto receptores como oferentes de cooperación internacional para el desarrollo ha generado nuevas instancias cooperativas y de articulación que se diferencian de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), en tanto respeta las diferentes visiones de desarrollo y se basa en la solidaridad entre los actores. Se considera a la cooperación como una actividad asociativa para alcanzar un objetivo compartido para el desarrollo, dejándose de



lado la concepción “asistencialista” que vincula a donante y receptor desde una lógica vertical.

Los países latinoamericanos han tenido un papel destacado en la evolución de la cooperación Sur-Sur al desarrollo, tal como se observa en el Informe de Bogotá “Hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas”. En el mencionado informe, y como fruto del Evento de Alto Nivel sobre Eficacia de la Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de capacidades del año 2010, se presentaron 110 casos de cooperación Sur-Sur, de los cuales más de la mitad habían sido ejecutados por actores latinoamericanos. Por su parte, los informes anuales que desde el 2008 emite la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) sobre la cooperación Sur-Sur latinoamericana, dan cuenta del importante incremento en cantidad de proyectos a lo largo de los años y de las temáticas abordadas, entre las que se destacan principalmente los fortalecimientos de las economías nacionales, seguidos por los proyectos sociales y luego los institucionales¹³.

La transfronterización y acotación de las acciones a nivel subregional, en particular de Argentina, Brasil y México que son los principales actores oferentes¹⁴, se enmarcan en una tendencia mundial, según la cual los cooperantes emergentes trabajan primeramente con sus vecinos y en iniciativas de cooperación técnica principalmente, siendo la cooperación financiera acotada¹⁵.

Por otra parte, cabe destacar que nuevamente en el plano de la cooperación técnica, la heterogeneidad es una característica que, si bien es valorada, puede introducir complicaciones políticas y operacionales en la ejecución de las acciones cooperativas Sur-Sur (Hirst, 2010). En este sentido, puede señalarse que las divergencias en torno a la Declaración de París (2005)¹⁶ han llevado a la fragmentación de la postura regional en la agenda de discusión sobre la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo. Mientras que Perú, Colombia¹⁷, Bolivia y Honduras adhirieron a la declaración y aceptaron el monitoreo y la evaluación de la aplicación de la misma, Argentina, México y Venezuela adhirieron sin monitoreo y Brasil y Chile no adhirieron.

Sobre este tema, coincidimos con Shoenrock cuando señala que algunos países latinoamericanos no han adherido completamente a la Declaración de París, pues consideran que es necesario ampliar su alcance al rol dual de cooperantes-receptores y extender la agenda de desarrollo con temas cercanos a la realidad del continente, es decir, que no sea un dogma que determine y condicione la cooperación (Shoenrock, 2009).

Además, debe tenerse en cuenta otro un punto fundamental, que es la transparencia de los datos sobre financiamiento y compromisos. Existen importantes diferencias de capacidades entre los países en desarrollo y los recursos destinados a la cooperación Sur-Sur al desarrollo varían según la prioridad que la misma tiene en las agendas de política externa y la situación económica del país. En este sentido, es una meta de largo plazo y de complejo abordaje que los estados abran sus cuentas nacionales para informar sobre los flujos de recursos que destinan a la cooperación con pares.

De este modo, el reto de la sistematización de los recursos económicos destinados a la financiación de la cooperación técnica Sur-Sur se suma a otros desafíos, tales como la necesidad de mayor coordinación interinstitucional, tanto intra como interestatal, la definición de indicadores de monitoreo y evaluación homogéneos a nivel regional y la armonización de las iniciativas.

Las transformaciones del sistema internacional que tienden hacia una profundización del multipolarismo, se reflejan en el ordenamiento de la cooperación internacional, cuyo sistema se encuentra en una etapa de reconfiguración, a partir del ingreso de actores que asumen roles duales. Estos actores emergentes, entre los cuales se destacan los latinoamericanos, presentan capacidades de innovación diferentes a los tradicionales oferentes y tienen la posibilidad de generar sinergias y cambios institucionales a nivel global.

Pareciera que es un momento propicio para delinear la cooperación internacional entre los países en desarrollo en base a valores e intereses propios, “descolonizando” los conceptos que la conforman y las metodologías que se aplican y partiendo de la base de la simetría entre los socios que fortalecen sus capacidades mutuamente y no de las asimetrías de recursos sobre las que se erigen las redes de cooperación Norte-Sur. Sin embargo, aún resta ver si poseen la voluntad y la capacidad de impulsar nuevas reglas que complementen o reemplacen a las surgidas en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hace más de medio siglo.

Lecciones y opciones en la segunda década del siglo XXI

La primera década de la vuelta de la cooperación Sur-Sur a un lugar de relevancia en la agenda global y sudamericana, ha dejado algunas lecciones a tener en cuenta, así como la segunda presenta opciones no tan alentadoras.



Entre las consecuencias positivas del incremento de los contactos y la frecuencia de las reuniones entre los actores del Sur, encontramos aspectos vinculados a las negociaciones en la arena comercial que dieron como fruto una mayor interacción y densidad del comercio intra-sur, que se produjo en paralelo al multilateralismo selectivo y a la promoción de la cooperación al desarrollo.

No obstante estos éxitos, resulta oportuno observar algunos vicios de la cooperación Sur-Sur, para no repetir errores del pasado que aconseja estar atentos a la evolución del sistema internacional, en función de las lecciones aprendidas de los fulgurantes años de la cooperación Sur-Sur en los setenta. En ese entonces, el sistema internacional parecía vivir un momento distinto tras el *shock* petrolero, con un mundo desarrollado en crisis, con países productores de materias primas que veían crecer sus ingresos por exportaciones y con discusiones sobre un nuevo orden económico internacional. Pero este escenario fue efímero y duró tanto cuanto las economías de los países centrales lograron superar la crisis y recomponerse.

Por tanto, es válido reconocer los aciertos de los inicios de la década, donde la cooperación Sur-Sur política plasmó sus valores e intereses en planos de acción concretos utilizando una amplia gama de instrumentos. Al igual que la cooperación Norte-Sur, se recurrió a variadas estrategias como la CTPD o a herramientas económico-comerciales, tales como los préstamos concesionales, las inversiones derivadas de fondos estatales, las condonaciones de deudas y los mecanismos y acuerdos de apoyo y liberalización comercial.

En efecto, la diplomacia económica-comercial es parte de un engranaje complejo que responde a las proyecciones geopolíticas de los estados, tanto del Norte como del Sur. Desde comienzos del siglo XXI, el crecimiento económico de los países en desarrollo, con los BRICS en la delantera, contribuyó a la extensión de una diplomacia económica-comercial que fortaleció los vínculos horizontales e impulsó las corrientes de comercio e inversiones entre los países en desarrollo.

Se estima que entre 2000 y 2005 los países en desarrollo generaron alrededor del 30% del crecimiento de la producción mundial, un incremento notable comparado con el 15% del período 1960-1973 o 19% del ciclo 1973-2001 (Lemaesquier, 2009). Esto sucedió en línea con la tendencia general en favor del comercio Sur-Sur. Entre 1980 y 2011, las economías en desarrollo elevaron su participación en las exportaciones mundiales del 34 al 47%, y su participación en las importaciones mundiales del 29 al 42% (Organización Mundial del Comercio, 2014). El dinámico comercio Sur-Sur tuvo lugar en el marco de un aumento notable de la cantidad de acuerdos

comerciales firmados entre estados y de la profundización de los ya existentes. Asimismo, las economías emergentes como Brasil e India, suscribieron convenios amplios de cooperación económica con países menos adelantados y con otros países en desarrollo para fortalecer sus perfiles productivos y fomentar la participación del sector privado (Centro de Comercio Internacional, 2010)¹⁸.

En cuanto a los bienes comerciados, cabe señalar que, si bien las manufacturas constituyeron durante la primera década del siglo XXI casi la mitad del comercio Sur-Sur, el sector de los productos básicos, con especial énfasis en los combustibles, ha sido un componente de creciente importancia en las corrientes comerciales (*ibídem*).

No obstante el incremento en la promoción de los intercambios de todo tipo, esta primera década del mejor momento de la cooperación Sur-Sur nos deja un llamado de atención respecto a algunas cuestiones vinculadas a la distancia entre el discurso y la práctica, las intenciones políticas y las propias limitaciones domésticas.

En muchas oportunidades se ha utilizado retóricamente el discurso de la cooperación Sur-Sur en ámbitos multilaterales y en visitas y encuentros bilaterales, como parte de una “puesta en escena”, pero con baja intencionalidad. Las propias realidades domésticas y los múltiples y variados intereses nacionales y locales no siempre marcharon en la misma dirección de las cuestiones compartidas *-commonalities-* expresadas en los discursos oficiales. Por otra parte, éstos pueden cambiar al son de los vaivenes en los colores políticos de los gobiernos de turno, demostrando que no son políticas de Estado.

En situaciones frente a las cuales existen importantes deudas sociales al interior de los países latinoamericanos, donde todavía hay amplios sectores de población marginal con demandas legítimas insatisfechas, es una cuestión compleja para los gobiernos justificar los fondos que se dedican a la cooperación internacional al desarrollo, aún cuando la misma se ejecuta en un contexto de solidaridad Sur-Sur y en función de los intereses nacionales.

Por otra parte, al implementarse la Cooperación Sur-Sur técnica (CTSS), las acciones externas desbordan los espacios tradicionales coto de la política exterior, como fue el caso de Brasil, como el ejemplo más emblemático. Como la política externa brasileña se expandió por fuera de Itamaraty, ahora también debe responder a los variados intereses nacionales en juego, siendo que se han incrementado los actores nacionales y subnacionales públicos y privados. Éstos pugnan por imponer sus posiciones y muchas veces actúan de forma individual e inconsulta, provocando dispersión de iniciativas



y de acciones. En la implementación de la cooperación técnica, que es una cooperación multinivel y multiactor generalmente hay poca sincronización entre los agentes involucrados, entre ellos la ABC (Agencia Brasileña de Cooperación) y las otras agencias cooperantes, afectando su eficacia y sustentabilidad.

Asimismo, es también importante estar alertas sobre la implementación de la cooperación Sur-Sur por parte de las potencias emergentes, dado que en su pretendido ascenso en la jerarquía mundial pueden prometer defender los intereses de los miembros de su región en pos de un sistema más justo y equitativo, en tanto hacen “*bandwagoning*” para sentarse a negociar con los países del Norte en los términos por estos propuestos.

En tanto, de cara al futuro y promediando la segunda década, se observan algunas alertas preocupantes para la cooperación entre los estados del Sur debido a las dificultades internacionales y domésticas.

En efecto, hay señales que indican que en el escenario de esta segunda década algunas tendencias que parecían haber llegado para quedarse se están revirtiendo. La economía norteamericana muestra signos de recuperación y algunos países emergentes parecen haber caído en un proceso de inmovilismo y dificultades económicas, como lo muestran los casos de Brasil y Argentina en América Latina, o Sudáfrica en el continente africano. En este sentido, las altas tasas de crecimiento de los países en desarrollo podrían ser excepcionales, debido a la demanda de las economías avanzadas y de algunas economías emergentes de las *commodities* por ellos producidas.

Al respecto, Gonçalves (2015) alerta sobre los indicios y señales que se observan en la segunda década para los emergentes, tomando como ejemplos a Brasil, Sudáfrica y Angola, al sostener que el escenario internacional favorable de la primera década se está alterando, con perspectivas sombrías para las economías del Sur. Argumenta que estos países no han logrado superar la dependencia económica de las grandes fuerzas económico-financieras mundiales ni sostener el crecimiento del poder de compra interno sin los apoyos masivos gubernamentales, lo cual implica ausencia de autonomía para las clases sociales históricamente desfavorecidas. El autor avanza aún más en su diagnóstico al sostener que al analizar en 2015 los “niveles de crisis” de los países del Sur y sus respuestas, podría pensarse en una nueva reconfiguración de fuerzas donde existan emergentes perdedores reemplazados por el ascenso de nuevos jugadores. Considera que estas categorizaciones son pasajeras porque reflejan realidades que no son estáticas, aunque a muchos les cueste separar el marketing político de la economía real.

Por otra parte, la ralentización del crecimiento de China y de la India (aunque aún tiene más margen para crecer) -locomotoras del impulso en el Sur e importantes consumidoras de sus materias primas- genera más dudas que certezas sobre los cambios futuros, bajo la amenaza de una “reprimarización” de las economías del Sur o de una “reproletarización” de las nuevas clases medias emergentes.

Uno de los efectos de los problemas económicos sobre los vínculos Sur-Sur es la tendencia a la retracción, a una disminución del internacionalismo. La asistencia a las reuniones internacionales disminuye y las declaraciones quedan en el plano discursivo por falta de recursos para poner en práctica las decisiones o financiar la cooperación, a pesar de que persiste la necesidad de los países en desarrollo de coordinarse entre sí y cooperar porque todavía dependen de los grandes centros económicos y tienen aún intereses comunes a defender y promover.

Por ello, y promediando el 2015, frente a un descenso de más del 50% del precio del barril de petróleo y de casi todas las materias primas exportadas por los países del Sur, cabe preguntarnos qué gobiernos del Sur estarán en condiciones de continuar sosteniendo los esquemas de cooperación Sur-Sur en la segunda década del siglo XXI.

A modo de cierre

En el nuevo siglo, el “ascenso del resto” (Amsden, 2001) ha traído nuevamente la cuestión de la desigualdad de la distribución del poder y de los recursos entre el Norte y el Sur, y ha puesto en escena la eventual generación de un nuevo multipolarismo. Este posible nuevo orden no implicará una caída estrepitosa del poder de Estados Unidos, sino más bien un lento descenso que compartirá con el ascenso chino en un liderazgo bifronte, o en una interdependencia extrema de los dos países a nivel económico (Chimerica)¹⁹. IBSA y BRICS son coaliciones donde los emergentes mundiales coordinan políticas para promover sus intereses individuales y los compartidos con el mundo en desarrollo. UNASUR y la CELAC son mecanismos de diálogo y cooperación con propio tild latinoamericano.

En cada uno de los espacios Sur-Sur se ha venido desarrollando una retórica solidaria amplia con un alto impacto simbólico que con el paso del tiempo han generado una masa crítica relevante para la promoción de los vínculos Sur-Sur. Las declaraciones finales de los encuentros plantean posiciones revisionistas respecto al presente orden internacional, convirtiéndose estos foros en canalizadores de ideas que no tendrían eco en otros espacios, tales como la protección



de los recursos naturales y energéticos, el comercio desigual e injusto, las intervenciones externas, la revisión de la dependencia, por mencionar sólo algunas.

En este período más que en ningún otro se construyó la cooperación Sur-Sur con un capital simbólico que incide en el comportamiento de los estados en una combinación ideacional y material. Estas iniciativas se gestaron desde los gobiernos como una cooperación esencialmente política, de solidaridad y búsqueda de consenso en los ámbitos multilaterales, entre estados que pretenden mejorar su inserción internacional y modificar las reglas de juego que les son desventajosas. Esto permitió una agenda más diversificada y resignificada.

Asimismo, la complejidad de la política mundial contemporánea no puede ser capturada por una única aproximación teórica (Walt, 1998) y desde el Sur nos encontramos con la obligación de reflexionar sobre nuevos conceptos endógenos que, tal como plantea Amado Cerro (2008), se deben complementar y ampliar las construcciones teóricas provenientes de las escuelas del Norte con conceptos nacionales y regionales que posean capacidad explicativa y valorativa basadas en las propias experiencias e intereses.

Como en toda transición, las categorías clásicas se confunden, se diluyen, y lo viejo y lo nuevo se entremezcla con contradicciones y superposiciones. Por ello, para comprender la cooperación Sur-Sur más acabadamente debemos quitar de nuestras miradas el filtro de eurocentrismo que aún mantienen, y generar nuestras propias aproximaciones teóricas descolonizadas, desde donde repensar las vinculaciones entre los países en desarrollo, brindando reconocimiento y valorización del "otro". Necesitamos seguir trabajando en conceptos y enfoques contruidos desde una perspectiva Sur, donde nos observamos como pares y sin las anteojeas que nos representan como estereotipos creados en el imaginario del Norte y que son reiterados en las simplificaciones transmitidas a través de los medios de comunicación, diluyendo las complejidades y heterogeneidades de nuestras realidades.

No obstante, debemos estar alertas pues no están muy claros los límites que la propia dinámica sistémica y las cuestiones domésticas estructurales le imponen y le impondrán a los países del Sur en el futuro inmediato. También vale preguntarse si la primera década del siglo XXI fue sólo una década de oro, un *impasse*, o si fue el principio de un mundo diferente que se manifiesta en espasmos cada vez mayores que anuncian un cambio, lento, complejo, donde los que determinan las reglas del juego no van a abandonar el barco tan fácilmente.

Para muchos, la cooperación Sur-Sur es una diplomacia de prestigio imposible de sostener a lo largo del tiempo y que se mueve en una línea delgada que implica elegir entre la solidaridad y los intereses, entre mantenerse como potencia media o jugar en las grandes ligas, asumiendo los costos de lidiar con el poder. En las acciones Sur-Sur generalmente se produce la tensión entre los discursos solidarios y las acciones concretas que replican intereses puntuales, donde la solidaridad se diluye frente al pragmatismo. Creemos que las respuestas están en el éxito de cada modelo particular implementado que sólo la práctica futura podrá esclarecer.

Podrían seguir mencionándose aquí muchos otros obstáculos a la implementación de una estrategia Sur-Sur en los foros multilaterales y bilaterales, ligadas a situaciones domésticas en nuestros países, a la persistencia de fuertes vinculaciones verticales con los tradicionales centros de poder, a las diferentes idiosincrasias a la hora de negociar coaliciones, mantener una relación comercial o acordar una inversión.

A sesenta años del trueno de Bandung, del despertar del mundo en desarrollo, hay que reconocer que los esfuerzos realizados fueron muchos, aprovechando los márgenes sistémicos. Es de esperar que en ese contexto internacional en transformaciones pueda fructificar una cooperación Sur-Sur que, otorgándole mayor poder de negociación a los estados de la región latinoamericana, pueda mejorar su inserción internacional y posibilitar el derrame en beneficio de sus pueblos.

Notas

1. Entre los años 2003 y 2012, la región registró una expansión económica a tasas promedio anuales del 4% junto a avances en materia de reducción de la pobreza, a pesar de la contracción mundial fruto de la crisis financiera internacional de 2008. OECD/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Development Bank of Latin America (2013) "Perspectivas económicas de América Latina 2014. Logística y Competitividad para el desarrollo".
2. Excepto en cuestiones de narco-terrorismo, se incrementó la marginalidad y la falta de significación de los países latinoamericanos para Estados Unidos. Las intervenciones en Irak y Afganistán, el ascenso de China en la escena mundial y las consecuencias de la crisis financiera de 2008 ocuparon los lugares centrales de la política exterior estadounidense.
3. Los vínculos comerciales y de inversión entre China y América Latina se expandieron a lo largo del siglo XXI, convirtiéndose China en el socio comercial más dinámico de la región. Ver Kuwayama,



Mikio y Rosales V., Osvald (2012) *China y América Latina y el Caribe Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Santiago de Chile: CEPAL; Slipak, Ariel (2014) "América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»?", en *Nueva Sociedad*, N° 250, marzo-abril, Buenos Aires.

4. Este concepto que refiere a los "países del sur", periféricos, tiene sus orígenes en los noventas. En un contexto de Guerra Fría se los conocía como Tercer Mundo, para diferenciarlo de Occidente (para la órbita de EEUU) y del Este (para el mundo soviético)
5. De acuerdo con Joseph Nye, la difusión del poder es posible observarla en cinco dimensiones: la interdependencia económica, la presencia de actores transnacionales, el nacionalismo en estados débiles, la extensión de la tecnología y los cambios en las cuestiones políticas.
6. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sexto período extraordinario de sesiones Mayo de 1974. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/130_1.pdf
7. Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de la ONU, 12 de diciembre de 1974. Disponible en: <http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/148.pdf>
8. En la reunión del G20 en Brisbane en noviembre de 2014 fue una nueva instancia de reconocimiento por parte de las tradicionales potencias occidentales de la importancia de los países en desarrollo en la configuración del orden internacional actual. De acuerdo con el Grupo de trabajo sobre Desarrollo del G20, "es crítico el rol de los países en desarrollo para alcanzar los objetivos de resiliencia de la economía global y la creación de empleo". G20 Leaders' Communiqué, Brisbane Summit, 15-16 November 2014. Disponible en: https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/brisbane_g20_leaders_summit_communique.pdf
9. Este modelo plantea al Estado como coordinador de las esferas pública y privada con el propósito de incrementar la renta nacional y el bienestar social. Aranibar, Antonio y Rodríguez, Benjamín (2013) "Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?", en Aranibar, A. y Rodríguez, B. (coord.). *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
10. Para mayor información sobre estos mecanismos se recomienda la lectura de Oddone y Perrotta (2014) y Álvarez (2014).
11. En el año 2006 ambos se firmó un Acuerdo de Asociación Estratégica para crear el fondo, el cual se formalizó dos años después. Posee un presupuesto anual de dos millones de dólares aportados en montos iguales por los participantes y entre 2007 y 2013 financió 52 proyectos. Más información disponible en: <http://amexcid.gob.mx>
12. Para mayor información ver: alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/

13. Entre 2008 y 2014 se editaron cinco informes, los cuales están disponibles en el sitio web de la SEGIB: <http://www.segib.org/> Estos informes representan un serio esfuerzo por sistematizar la información y elaborar indicadores que para el uso de información estadística.
14. En la última edición del informe de la SEGIB, se destaca que estos tres países brindaron el 90% de la cooperación en la región. Secretaría General Iberoamericana (2014), *Informe de la Cooperación Sur - Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid: SEGIB.
15. Organización de Naciones Unidas (2011) “La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas”, Dependencia Común de Inspección, Ginebra.
16. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda condensa las posturas de los países desarrollados en torno a las modificaciones necesarias en el sistema de cooperación internacional al desarrollo tras el denominado periodo de “fatiga de la ayuda”. La misma estableció cinco principios en base a los cuales debe erigirse la cooperación internacional: 1. apropiación de los resultados por parte del receptor, 2. responsabilidad y transparencia mutua en el control de la ejecución y resultados, 3. armonización entre los donantes, 4. alineación entre las prioridades del donante y el receptor, y 5. gestión por resultados como procedimiento para la ejecución de proyectos.
17. En el caso de Colombia, cabe subrayar que co-preside con Indonesia el Grupo de Tarea de Cooperación Sur-Sur de la OCDE, constituido en 2009 y que ha participado activamente en las instancias de evaluación de la Declaración de París.
18. La firma de acuerdos de comercio es relevante si se considera que, en promedio, los aranceles entre los países en desarrollo son aún más elevados que los que imponen los países desarrollados a las exportaciones del Sur en Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2008) “Surgimiento de un nuevo Sur y ascenso del comercio Sur-Sur como instrumento de integración regional e interregional para el desarrollo”, Nota de la secretaría de la UNCTAD, febrero, Accra.
19. Entrevista calificada a Eduardo Viola, Rosario, 8 de junio de 2015.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, María Victoria (2014). “La Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR. Luces y sombras del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)”, en Lechini Gladys (comp.), *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Rosario: UNR Editora.
- Amsden, Alice (2001). *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.



- Cervo, Amado Luiz (2008). "Conceitos em Relações internacionais", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, N° 51(2). Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Gayá, Romina y Michalczewsky, Kathia (2014). "El comercio intrarregional sudamericano: patrón exportador y flujos intraindustriales", Nota Técnica IDB-TN-583, Banco Interamericano de Desarrollo Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), mayo.
- Grevi, Giovanni (2010). "El Mundo Interpolar", en *Foreign Policy en Español*, Madrid, abril-mayo.
- Hirst, Mónica (2010). "América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas", en Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (coord.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: Catarata.
- Houtard, Francois (2015). "De Bandung a los BRICS. Proyectos anti-hegemónicos pero no anti-sistémicos", en *América Latina en Movimiento, 60 años después. Vigencia del espíritu de Bandung*, ALAI, N° 504, año 39, mayo. Disponible en: <http://www.alainet.org/sites/default/files/alai504w.pdf>
- Kuwayama, Mikio y Rosales V., Osvald (2012). *China y América Latina y el Caribe Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lechini, Gladys (2009). "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?", en *Relaciones Internacionales*, N° 11. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Lechini, Gladys (2013). "Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur", en *Escenarios XXI*, Año III. No 16, abril-mayo 2013. México.
- Malacalza, Bernabé (2014). "Escavar más allá de la "corteza". Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como "semillas" de las políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina", en Lechini Gladys (comp.) *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Rosario: UNR Editora.
- Mohanty, Manoranjan (2015). "El espíritu de Bandung y el nuevo régimen de India", en *América Latina en Movimiento, 60 años después. Vigencia del espíritu de Bandung*, ALAI, N° 504, año 39, mayo. Disponible en: <http://www.alainet.org/sites/default/files/alai504w.pdf>
- Nye, Joseph (1990). "Soft Power", en *Foreign Policy*, N° 80, Autumn.
- Oddone, Nahuel y Perrotta, Daniela (2014) "Cooperación Sur-Sur en el Mercosur: piano piano si va lontano", en Citlali Ayala y Jesús Rivera (eds.) *De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana*. México DF: Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) e Instituto Mora.
- Secretaría General Iberoamericana (2014). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Madrid: SEGIB.

- Shoenrock, Philippe (2009). "La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe 2009", en Fernández Andrade, Rubén y Balbis, Jorge (eds.) *Mito y realidad de la ayuda externa, América Latina 2009. Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo*, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo. México: Impretei.
- Slipak, Ariel (2014). "América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing?»", en *Nueva Sociedad*, N° 250, marzo-abril. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Sotillo, José Ángel (2010) "Prólogo. La cooperación Sur-Sur y su irrupción en un mundo en transformación", en Ayllón, Bruno y Surasky, Javier, *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: Catarata.
- Zakaria, Fareed (2008). *O mundo pós-americano*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Organización de Naciones Unidas (2011). "La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas". Dependencia Común de Inspección, Ginebra.
- OECD/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/ Development Bank of Latin America (2013). *Perspectivas económicas de América Latina 2014. Logística y Competitividad para el desarrollo*. París: OECD Publishing.
- Walt, Stephen (1998). "International Relations. One world, many theories", en *Foreign Policy*, N° 110, *Special Edition: Frontiers of Knowledge*, spring.



La Cooperación Sur–Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta

Bruno Ayllón Pino



1. Introducción

El periodo comprendido entre la proclamación por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la Declaración del Milenio, y su correspondiente agenda de objetivos de desarrollo, en el año 2000, y la adopción por el mismo organismo, en septiembre de 2015, de la agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco del septuagésimo aniversario de la ONU, representa un marco temporal y analítico caracterizado por importantes transformaciones en las relaciones internacionales contemporáneas, en la geopolítica mundial y en la cooperación internacional para el desarrollo (CID), en el mundo y en América Latina y el Caribe (ALC).

Coincidiendo con buena parte de ese periodo temporal, la década 2000-2010 ha representado una época dorada, en el sentido de avances concretos, pero también de un cierto deslumbramiento respecto al papel que los países latinoamericanos y caribeños han desempeñado en sus procesos de desarrollo, demostrando, en general, un mayor rol proactivo, alternativo y protagónico frente al recetario de políticas y “recomendaciones” emanadas desde los centros del poder político y económico en Washington y en algunas capitales europeas durante las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX. A partir del año 2011, se registra en la región una progresiva desaceleración tanto en el ritmo de crecimiento económico como en la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2015; CEPAL, 2015). De esta forma, surgen nuevos retos ante la desaparición de las condiciones que llevaron de una “década ganada” a otra “década disputada” (CELAG, 2013).

En la coyuntura actual de la región, caracterizada por cuatro años de desaceleración del crecimiento y por la atenuación de los factores sistémicos y circunstanciales que propiciaron la década dorada del 2000 (Banco Mundial, 2015), favoreciendo el auge de la CSS, la cuestión central es determinar si, ante un cambio sustantivo de esas condiciones, este tipo de cooperación se encuentra tan fuertemente arraigada como pudiera parecer en las estructuras políticas, sociales y económicas y en el imaginario colectivo de los países de ALC. ¿Resistirá la CSS el embate al que, probablemente, será sometida en un contexto de erosión y profundización de las crisis políticas, de hipotéticos cambios de gobierno e inestabilidades institucionales y de reducción del gasto público? ¿Cómo afectará el veloz deterioro de las condiciones económicas, internas y externas a los diferentes proyectos políticos que, en los últimos quince años, situaron a la CSS en el corazón de las políticas exteriores y de las estrategias de inserción regional y global, por ejemplo, de Brasil o Venezuela?



¿Continuará siendo la CSS, como hasta ahora, una prioridad en las políticas exteriores y en la integración regional?

El texto se propone analizar panorámicamente la CSS en ALC y aportar datos y reflexiones que susciten un debate sobre las anteriores preguntas. Sin embargo, no es posible hacer un balance exhaustivo de la misma en los tres primeros lustros de este segundo milenio, tal es su irradiación, profundidad y amplitud en las dinámicas bilaterales y regionales, en las relaciones políticas, económicas, sociales o académicas; y en las que son protagonizadas por gobiernos centrales y periféricos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, movimientos internacionalistas de base popular, sindicatos, universidades, redes de comunicación, pueblos indígenas e individuos¹. Si bien en el artículo se privilegia la perspectiva de los Estados nacionales y de los organismos regionales, es importante resaltar que estos agentes representan apenas la punta del enorme iceberg de interacciones sociales que explican el vigor y la pujanza de la CSS en ALC y le confieren el sustrato necesario para su materialización en acciones gubernamentales.

El artículo se estructura, a partir de esta introducción, en cinco apartados. En la segunda sección se analiza desde una perspectiva sistémica, los cambios producidos en el régimen de la CID y el desafío que representa la irrupción de la CSS. En la tercera sección se presenta la situación actual de la CSS en ALC en el marco de las políticas exteriores de los países que han asumido un mayor liderazgo en su promoción. En la cuarta sección el foco se dirige a la dimensión regional de la CSS. En la quinta sección se revisa la problemática de la cuantificación de la CSS en ALC y se presentan algunos logros institucionales. Finalmente, unas conclusiones señalan los impactos de la actual coyuntura política y económica de la región y su repercusión en el presente y futuro de la CSS en ALC.

2. El ascenso del Sur y su impacto en el régimen de la CID

Hasta muy recientemente, o por lo menos hasta los primeros indicios de la ralentización y estancamiento del crecimiento de los países emergentes, se afirmó que el siglo XXI estaría caracterizando por el “ascenso del Sur” (PNUD, 2013) y por el activismo de las “potencias emergentes”, especialmente los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Junto a otros países intermedios, como los latinoamericanos, los BRICS desafiarían con alternativas reales el orden internacional impuesto por las potencias tradicionales,

en un intento de avanzar en la reconfiguración geopolítica y geoeconómica del mundo. Favorecería esa ofensiva del “Sur global” la percepción de la decadencia política, económica, demográfica y militar de las potencias hegemónicas, que habría sido acelerada por el cuestionamiento de su poderío en diferentes tableros estratégicos, y por los efectos de la crisis económica del Atlántico Norte, como la denominó Stiglitz, siendo China el mejor exponente del surgimiento de polos de poder alternativos y del fenómeno del “*shifting wealth*” (OCDE, 2010).

Por otra parte, en el transcurso de estos últimos quince años, hemos asistido a la configuración y puesta en marcha de una agenda de desarrollo cuyo cumplimiento debía alcanzarse para el 2015, y que ha supuesto para algunas regiones como ALC, un punto de referencia en las políticas públicas nacionales, pero también en las orientaciones y objetivos perseguidos retóricamente por los donantes agrupados en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE). Estos países han sido intérpretes ortodoxos de la gestión de la cooperación y del sentido de las políticas y discursos de este peculiar “sistema de ayudas” en el que los Estados y sociedades “cooperadas”, han contado poco y han asumido un papel pasivo, cuando no subordinado y dependiente de las directrices de las agencias de los países desarrollados.

Sólo al inicio del siglo XXI, el CAD/OCDE empezó a tomar conciencia de la necesidad de un enfoque más flexible para acomodar en su trabajo a los países emergentes, también los latinoamericanos, muy activos en el ofrecimiento de CSS. Influyó en esta decisión la creciente percepción de la importancia y competencia que introducía el paradigma de la CSS, tanto en el terreno de su ejecución como en el campo de las ideas, cuestionando las normas, valores y prácticas de la ayuda de los países del Norte y planteando una revisión de los modelos del desarrollo occidental y sus diferentes formas de difundirlo, puestos en tela de juicio ahora por los estados post-coloniales que actúan como “donantes” (Abdenur y Moura, 2013).

De esta manera, la CSS ha descentrado los debates sobre el desarrollo y la ayuda internacional, sometiendo a fuertes críticas su “legitimidad” forjada en el seno de instituciones controladas por los países ricos, quebrando el monopolio de la provisión de la cooperación y, finalmente, desplazando el eje de su gobernanza, desde el CAD/OCDE, su eje gravitatorio, hacia otras instancias regionales y multilaterales. Al mismo tiempo, se produce una fuerte contestación de las instituciones coordinadoras de la CID, de su poder decisorio y de las normas que se procesan en su seno, reforzándose el uso de la CSS como instrumento de política exterior con un perfil “denunciador” del fracaso de los modelos neocoloniales



de la Cooperación Norte-Sur. Al cuestionar la configuración y funcionamiento del régimen de la CID, los países emergentes crean y acumulan un capital simbólico funcional al cumplimiento de sus objetivos de política exterior con otros países del Sur, incluyendo el crecimiento económico y la expansión comercial, facilitando así su inserción internacional (Milani y Duarte, 2015).

En este contexto del “ascenso del Sur”, la CSS se presentaba como un mecanismo de construcción de alianzas que, cincuenta años después de su inicial manifestación en la Conferencia de Bandung (1955), y tras décadas de vida azarosa, habría ingresado en una fase de mayor dinamismo, relevancia, magnitud, complejidad y amplitud (Lechini, 2009). La CSS, o la cooperación entre países en desarrollo como también se conoce, se ha desplegado en este siglo XXI a un ritmo acelerado en variadas dimensiones (política, económica, técnica, financiera, científico-tecnológica, militar, humanitaria, integración, cultural, deportiva) y modalidades (bilateral, triangular, multilateral, múltiple y regional) expandiendo, por lo tanto, su campo de aplicación (Lo Brutto y González, 2014). También fortaleciendo los vínculos bilaterales, construyendo espacios regionales propicios a las coaliciones entre socios y avanzando en los foros multilaterales en lo referente a su reconocimiento, ventajas, particularidades, principios y mecanismos de ejecución, en general, diferentes y esquivos a su encuadramiento en el marco de la cooperación de los países de la OCDE.

El panorama actual de la CSS está caracterizado por su heterogeneidad y diversidad como consecuencia del diferente nivel en el progreso alcanzado por los países en desarrollo y por las diversas propuestas existentes en la cooperación que brindan a otros países del Sur, en lo que ha sido calificado como una amplia “gama de enfoques para abordar una variedad de dificultades de desarrollo, ancladas en historias, capacidades económicas, sistemas políticos y configuraciones institucionales diferentes” (ECOSOC, 2014: 12). Esta diferenciación en cuanto al nivel de desarrollo, ritmos de crecimiento y peso geopolítico logrado por los países emergentes, y entre éstos y los otros países de menor grado de desarrollo, es demasiado grande para continuar considerando a la CSS como una categoría homogénea cuando sería más exacto referirse a “las” Cooperaciones Sur-Sur y a las variadas formas de entenderla y practicarla. En efecto, la CSS se constituye en un fenómeno de “carácter multidimensional, de fuerte impronta política y de pluralidad de significados”, que se manifiesta en distintas modalidades, sin unidad en cuanto a su concepto y definición (Lengyel y Malacalza, 2012:11). Por eso “se entiende de muchas formas según quién la mire” (Xalma, 2013: 30).

Que se trate de un fenómeno “elusivo” no impide un intento de aproximación a su naturaleza. La CSS puede considerarse, antes que una modalidad de cooperación y además de un instrumento de proyección internacional, una filosofía de mutuo apoyo, un amplio marco colaborativo que incluye el diálogo político, los acuerdos comerciales y de integración y la cooperación financiera y técnica. Esta cooperación se realiza entre países en desarrollo que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar mayores y mejores niveles de bienestar, que identifican conjuntamente las mejores formas de superar sus problemas y que se proporcionan mutuamente orientaciones sobre el uso más eficiente de los recursos humanos, financieros y técnicos que se pondrán al servicio de su resolución. Para ello se apuesta por la transferencia sistemática y sostenida de políticas públicas, experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles en la búsqueda de un mejor desarrollo.

En esos intercambios y transferencias son centrales los principios de equidad, consenso, horizontalidad, enfoque por demanda y costes compartidos (cuando sea posible y conforme a las capacidades de cada socio) y la atención a la apropiación, alineamiento y compatibilidad de los proyectos y acciones con las prioridades de las políticas de desarrollo de los gobiernos receptores y con los objetivos de política exterior de los gobiernos oferentes. Tal y como la conciben la mayoría de los países en desarrollo, la CSS se basa en la identificación de soluciones de desarrollo a problemas comunes desde una posición filosófica de horizontalidad, independientemente de las capacidades materiales y recursos de poder de las partes (Ayllón, 2015).

Juntos a estos rasgos característicos de la CSS existen condiciones sistémicas que han favorecido en determinados periodos históricos su relevancia y procesamiento. Es el caso de las “condiciones objetivas de la economía y de la política internacional” que propician el estímulo a prácticas innovadoras surgidas del establecimiento de pautas de comportamiento entre los países en desarrollo, y de la experimentación de acciones estatales y de otros agentes internacionales que interactúan para configurar nuevas formas de inserción internacional, conformando así identidades colectivas. Este elemento identitario compartido, permite influir en la definición de reglas internacionales, incrementando la capacidad negociadora colectiva y, en última instancia, orientando la inserción internacional de los países del Sur (Ramanzini, Mariano y Ribeiro, 2015: 15).

Los elementos anteriores constituyen una narrativa consistente de la CSS que, durante 60 años, han sostenido los países en desarrollo. La novedad es que ahora, la CSS, y los “países emergentes”, de “renta media” o “nuevos proveedores”², han conseguido descentrar y reordenar el campo (o régimen internacional) de la CID, desestabilizando



el dominio y control casi hegemónico de los países de la OCDE. De esta manera, el desafío que lanzan estos países a la arquitectura institucional y a las prácticas de la CID es formidable, convirtiendo esta arena de debate en un “palco de intensa disputa política” (Besharati y Esteves, 2015: 290). Por todos estos aspectos la discusión sobre la CID y los cuestionamientos que sobre ella lanza la CSS se ha convertido en un “campo de batalla” en el que países del Norte y del Sur estarían redefiniendo los nuevos límites de la cooperación y del desarrollo internacional (Esteves y Assunção, 2014: 1787).

3. La CSS en ALC: retórica solidaria y política exterior

La pujanza y vigor de la CSS en ALC en el siglo XXI pueden explicarse por factores como la llegada al poder de gobiernos progresistas de izquierda o centro izquierda que apostaron por políticas exteriores que fortalecieron el eje Sur-Sur, por las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales en la región y por las nuevas propuestas del regionalismo post-liberal y post-hegemónico que constituyeron espacios de impulso de diversos procesos de concertación, cooperación e integración regional, en los que la CSS encuentra plataformas de profundización. Pero también la CSS fue abrazada con entusiasmo por gobiernos liberales, de derecha o centro derecha, que identificaron en ella oportunidades para tejer alianzas comerciales y potencialidades como mecanismo válido para postularse como actores solidarios, responsables y comprometidos con el desarrollo, procurando construir una “narrativa moderna” de la CSS para evitar “tanto una retórica de confrontación Norte/Sur (G-77) como una retórica que sostiene que esa división ya no hace sentido alguno (CAD/OCDE)”, tesis sostenida por diplomáticos mexicanos (Valle, 2014; Bracho, 2014: 112).

Por ello, la CSS es “un exponente del doble camino que viven los países latinoamericanos”, en el sentido de una concepción y práctica de la misma reformadora o complaciente, homologada por las instituciones del sistema de cooperación internacional, y de otra transformadora o insurgente, en busca de más autonomía, como “arma política al servicio de la solidaridad entre países que buscan otro modelo de desarrollo” (Sotillo, 2013: 11).

Esta nueva realidad de la CSS no puede desvincularse de la formulación y ejecución de políticas exteriores más afirmativas e independientes respecto al pasado, que llevan a los países de ALC a buscar en otros vecinos y en mecanismos regionales, la cooperación que antes demandaban a los países desarrollados y a las instituciones

multilaterales. Se trata de estrategias “autonomistas” que combinan objetivos de proyección internacional, en un contexto sistémico que permite más margen de maniobra a los países periféricos, y confieren un mayor grado de flexibilidad y libertad a sus políticas exteriores (Lima, 2005: 11).

El incremento de la CSS en ALC en los años recientes se relaciona también con una disponibilidad más amplia de los recursos asignados por los gobiernos de la región a la financiación de sus programas y proyectos de cooperación. La retirada paulatina de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que brindaban los donantes tradicionales es un factor añadido a tener en cuenta. Este factor explica hasta cierto punto el crecimiento cuantitativo de la CSS, pero sería reduccionista afirmar que sea el principal motivo del mayor compromiso de los países de ALC en las tareas de la cooperación internacional como alternativa a la pérdida de importancia de la AOD, sin considerar otras variables como la oportunidad de “capitalizar los lugares ganados en la arena internacional” (Pauselli, 2013:1). Si bien puede pensarse que la CSS ha ocupado parte del espacio vacío dejado por la Cooperación Norte–Sur deben considerarse otros factores relacionados con la transformación de las concepciones sobre el desarrollo y la cooperación internacional.

Por otra parte, los donantes del Norte han reevaluado la conveniencia de continuar prestando su apoyo a los países emergentes latinoamericanos, como Brasil, debido a su rol en la provisión de bienes públicos, por la garantía que representan para la estabilidad regional y mundial, y por la necesidad de seguir apoyando sus avances en la senda del desarrollo siempre amenazados por los choques externos³. Pero no sólo por estos motivos. Tanto la creciente importancia de la CSS, como la ofensiva en ALC de las potencias emergentes (China, Rusia o India), condujeron a los donantes a reconsiderar la conveniencia de mantener su cooperación para no perder influencia en la región y poder acompañar el renovado vigor de la CSS.

Hoy, la CSS se ha convertido en una poderosa herramienta de solidaridad política que propicia la proyección de los logros y éxitos de las políticas públicas de los países y sociedades de ALC permitiendo así la configuración de nuevas coaliciones entre países en desarrollo y potencias emergentes, y la construcción de una narrativa justificadora del renovado rol global de la región, en un proceso de “transición discursiva” de su identidad internacional. En algunos casos ello responde a las pretensiones de algunos países de ser líderes del Sur Global, y en otros de aproximarse al Norte y a su estatus internacional (Sanahuja, 2015: 78-79). Mientras Brasil cimienta su liderazgo regional y global en la extensión y profundidad



de su CSS, para México o Colombia la CSS es funcional a su estrategia de constituirse en países “argamasa” entre Norte y Sur (Lemus y Santa Cruz, 2015).

La CSS de los países de ALC asume posiciones diversas frente a la agenda de cooperación del Norte y frente al sistema de ayuda internacional en su conjunto. No existe una visión única ni dominante respecto al tipo de articulación entre la CSS y la cooperación de los países de la OCDE, oscilando las posiciones entre el “pragmatismo autonómico”, que busca reforzar las características peculiares de la CSS; el “idealismo defensivo”, que se esfuerza por hacer compatible la condición de receptor y donante para legitimarse ante el Norte; y la “tercerización prestigiosa”, que asume las oportunidades para ampliar los vínculos con los países desarrollados a través de la CSS generando efectos de derrame funcionales a los intereses nacionales (Hirst, 2010: 30-31).

Esta dinámica se manifiesta en tres líneas diferenciadas: los países que, como Brasil, Argentina o Uruguay mantienen una postura cuestionadora pero dialogante sobre el actual régimen de la ayuda reivindicando la especificidad de la CSS, sin perder la condición de receptores de AOD; otros que apuestan por una postura de mayor vinculación entre la cooperación tradicional y la CSS, tal es el caso de Colombia, Perú, México y Chile (éste último con matices); un tercer grupo de países “contestatarios”, como Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua, y en menor medida Ecuador, que rechazan la configuración y lógica de la cooperación internacional y abogan por hacer de la CSS un mecanismo de solidaridad anti-imperialista a partir de iniciativas de cooperación regional (Cerdeira y Lemus, 2015: 192).

A grandes rasgos esta diversidad en la forma de entender la CSS en ALC, o esta fragmentación, dependiendo del enfoque que se adopte, es reflejo de diferentes propuestas y modelos de desarrollo y de inserción internacional que coexisten en la región (Almeida, 2014). Con etiquetas simplificadoras se identifican a los países “bolivarianos” que asumen modelos de desarrollo más intervencionistas, estatistas y rupturistas rechazando la economía de mercado y la libre iniciativa empresarial, reivindicando el “anti-capitalismo” y el “anti-imperialismo”; a los países indecisos o “reticentes dubitativos” que han apostado por recuperar las capacidades reguladoras de sus Estados y ampliar su espacio político para la definición de políticas de desarrollo, asegurando su margen de maniobra mediante políticas exteriores autónomas, pero que cuentan también con el mercado y el sector empresarial, a la vez que apuestan por la inclusión social, siguiendo el Consenso de Brasilia; y los países “globalizados” que abogan abiertamente por el libre comercio, la inserción en mega-

bloques comerciales, el liderazgo del sector empresarial en la economía, las políticas de desregulación y las buenas relaciones con los Estados Unidos (EE.UU) resucitando, a través de experiencias como la Alianza del Pacífico, el regionalismo abierto que propuso la CEPAL en los años noventa.

Otras perspectivas, resaltan los aspectos positivos de la CSS en ALC como un nuevo marco de relaciones con capacidad de generar condiciones para la superación de tensiones producidas por la excesiva polarización ideológica, la existencia de conflictos bilaterales o el ensimismamiento de los países en la resolución de sus problemas de forma individual. La CSS brindaría un formato de relacionamiento más respetuoso con las particularidades nacionales y con las diferentes opciones de inserción internacional, contribuyendo a la construcción de un espacio común propicio a la refundación regional, con mayor autonomía colectiva y un amplio reconocimiento interno y externo (Sotillo, 2010).

Los países que componen el mosaico del espacio latinoamericano y caribeño se han erigido en artífices de la relevancia política, económica y simbólica que adquiere la CSS en la región y en el mundo. Y no lo han hecho apenas desinteresadamente, al contrario, muchos han asumido que el altruismo y el interés nacional no son excluyentes ni deben estar divorciados (Vaz e Inoue, 2012: 531). Bajo esta perspectiva la existencia de todo tipo de intereses que pueden materializarse gracias a la CSS no adquiere una connotación negativa, pues proporciona diversos incentivos, alicientes y expectativas de retornos legítimos que multiplican los efectos de la cooperación realizada, convirtiendo “el desarrollo de los socios en una extensión del propio”, haciendo del beneficio mutuo una consecuencia derivada de la interacción recíproca (Giacalone, 2013a: 29; Burges, 2012). Por otra parte, ese “auto-interés esclarecido” favorece la justificación doméstica de la CSS y facilita la asignación de los recursos necesarios para su ejecución en países constreñidos por serias limitaciones fiscales y por un severo escrutinio utilizado políticamente por sectores de la oposición. (Sagasti y Alcalde, 2005).

La retórica de la CSS en ALC, necesaria a efectos legitimadores y discursivos, es compatible con la concepción de la CSS como parte integrante de las políticas exteriores de los Estados que la formulan, la negocian, la financian y la concretan en programas, proyectos y acciones. Además de su estricta dimensión bilateral, la más habitual, la CSS gana relevancia en el marco de estrategias para incrementar la presencia global o regional de países grandes y pequeños. Tal es el caso de Brasil y de la complementariedad entre la política gubernamental de cooperación y las estrategias de sus grandes empresas para abrir nuevos mercados en África (Giacalone, 2013b) y de Ecuador, que ha



apostado por la estrecha vinculación de la CSS con la construcción regional y el fomento a la integración, como demuestra el hecho de albergar la sede de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o ejercer, en el año 2015, la Presidencia Pro Tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En realidad son múltiples las motivaciones que han llevado a los países de ALC a apostar decididamente por la CSS. Una revisión de los documentos oficiales, lineamientos y discursos de las autoridades gubernamentales permite afirmar que, por una parte, se enfatiza el discurso altruista de la CSS vinculado a identidades y valores, como fruto de la existencia de desafíos similares, herencias compartidas, amistad con los vecinos, solidaridad regional e historia común. Todas ellas son, sin duda, “fuerzas conductoras de las políticas de cooperación” (Robledo, 2015). Pero por otra parte, afloran inmediatamente, o se formulan de forma discreta, justificaciones relacionadas con los intereses en juego en términos de consolidación de liderazgos regionales, establecimiento de lazos estratégicos y alianzas, complementariedad de las economías, afirmación de la soberanía nacional, prestigio, influencia o el deseo de reconocimiento (Rodríguez, 2013).

Junto a la retórica general, cada país enfatiza la dimensión estratégica que más le interesa: Brasil encuentra en la CSS un instrumento para cimentar su rol de líder regional con aspiraciones globales a partir de su política exterior activa y altiva, y del nivel de desarrollo relativo de su industria y de algunos sectores de punta (agricultura, energía, salud, aeronáutica). Colombia pretende alcanzar ganancias de imagen apostando por la buena relación con los países de la OCDE, a la espera de su futuro ingreso en ese club, adoptando en su cooperación las directrices de los donantes y convirtiéndose en impulsor en la región de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Cuba contempla la CSS como un mecanismo para difundir los triunfos de la Revolución y del internacionalismo socialista y solidario, además de ganarse aliados en su lucha contra el bloqueo estadounidense y generar ingresos financieros o energéticos (petróleo) a través de la exportación de servicios (médicos, educadores, entrenadores deportivos, etc.), con el fin de sortear las dificultades experimentadas en su economía a partir del colapso de la Unión Soviética. Chile emplea la CSS como un vehículo para ser reconocido como país responsable que ha logrado transitar exitosamente de la dictadura a la democracia, incrementando el bienestar de su población e insertándose de manera abierta en la economía y el comercio internacional. México plantea como meta central de su CSS convertir al país en un actor global, “con más presencia, compromiso y reconocimiento en el concierto de las naciones, acorde con su peso tanto en términos económicos como

con su historia y tradición diplomática”, para lo cual la cooperación “constituye una herramienta ideal que permite consolidar las relaciones del país (...) reforzando la percepción de México como actor solidario, responsable y comprometido con el desarrollo en el mundo” (Valle, 2014: 19). Venezuela basa su CSS en el liderazgo entre algunos países centroamericanos, caribeños y otros miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), gracias a la riqueza producida por el petróleo y al desarrollo asociado de tecnologías y competencias técnicas, difundiendo el modelo del socialismo bolivariano que instrumentaliza la cooperación para apoyar a gobiernos ideológicamente afines.

Aunque la CSS se ha ido expandiendo en la región en el siglo XXI existen dudas razonables sobre la capacidad de sostenerla e incrementarla en los próximos años como consecuencia de la crisis política y económica que sacude a los países líderes en su ejecución y por la existencia de diversos factores que la amenazan. Un cambio de ciclo político en ALC, sobre todo en Brasil en caso de avanzar las denuncias o los pedidos de *impeachment* contra la presidenta Dilma Rousseff, o la inestabilidad en Venezuela a partir de las elecciones parlamentarias de diciembre, pueden redefinir las prioridades de las políticas exteriores de estos dos países y de otros vinculados a ellos a través de diferentes mecanismos bilaterales y regionales, reduciendo la prioridad que la CSS ha tenido hasta el momento como instrumento de solidaridad política o de construcción de *soft power*. También puede haber impactos sobre el vigor de la CSS en su dimensión regional, como se verá en la próxima sección y, desde luego, una menor intensidad en su realización si las expectativas económicas se deterioran aún más. Sin voluntad política, o con una reducción notable de la misma como consecuencia de una eventual reorientación en las políticas exteriores hacia los países desarrollados de Europa y América del Norte, y con menos recursos económicos para impulsarla, la CSS en ALC puede entrar en una fase mesetaria.

No olvidemos que la CSS es parte de la política exterior, y por lo tanto, es una política pública en cuya formulación intervienen una amplia gama de actores, públicos y privados; y factores, sistémicos y coyunturales, que influyen las estrategias definidas de manera específica y diversa por cada país y sociedad (Milani, 2012). En líneas generales, su auge se explica por políticas exteriores más autónomas que apostaron por la diversificación de las relaciones de los países de ALC, específicamente en el eje Sur-Sur. Cuando la región cuenta con una mayoría de países, o al menos los más relevantes en la escena internacional, con políticas exteriores más orientadas al Primer Mundo, y con sus intereses más alineados con las capitales europeas o con Washington, la CSS pierde importancia y vigor. Falta la voluntad política. Además, ciertas elites asumen que las soluciones a los



problemas de desarrollo se encuentran en el conocimiento “superior” y tecnológicamente más avanzado del Norte, minusvalorando o situando en una segunda línea, la búsqueda de políticas, soluciones y técnicas en los países vecinos y en otros países en desarrollo. Un posible cambio del ciclo político en la región, con gobiernos que implementen políticas exteriores más orientadas hacia los centros tradicionales de poder, con políticas comerciales influenciadas por los sectores empresariales exportadores que prefieran el libre comercio, con menos integración regional, y apuesten por las iniciativas de mega bloques regionales, como el *Trans-Pacific Partnership* (TPP), con actitudes menos combativas y temporizadoras en vez de denunciadoras del orden económico internacional, repercutirá negativamente en la CSS.

También debe considerarse el impacto del “regreso” de los EE.UU a la región durante el segundo mandato Obama, muy evidente con el restablecimiento de las relaciones con Cuba, la reaproximación a Brasil o la gira de tres días del presidente demócrata por los países del Caribe, en abril de 2015, que constituyen señales claras de la sustitución de la doctrina Monroe por la doctrina Troilo (Tokatlán, 2015) y un desafío para el liderazgo de la CSS venezolana en el Caribe. Respecto a Cuba, surge la incógnita del impacto que tendrá en su CSS la normalización diplomática con los EE.UU y el avance en las rondas de negociación con la UE, en el sentido de una previsible concentración de La Habana en la ayuda que puede recibir de Washington y Bruselas, dejando en segundo plano la CSS que, por otra parte, puede estar rindiendo menos retornos al gobierno cubano ante la dificultad de sus socios para compensar el pago por servicios médicos y educativos.

Por otra parte, parece que entramos en una fase de debilitamiento de la diplomacia presidencial, y las repercusiones en la CSS -tan mencionada y concretada a partir de las visitas de mandatarios ausentes hoy de la escena política regional (Lula, Kirchner, Chávez, Mujica)- no se han hecho esperar. Además algunos presidentes están casi exclusivamente concentrados en la gestión de la crisis política y económica y en los múltiples frentes abiertos (Dilma, Humala, Bachelet, Maduro, Peña Nieto) con la consecuencia de un menor interés en las relaciones exteriores y en el fomento de la CSS. Añádanse las dificultades domésticas para justificar el empleo de recursos originarios de los presupuestos nacionales en los programas, proyectos y líneas de financiación de la CSS y el cuestionamiento del rol de algunos actores nacionales, como los bancos de desarrollo y las empresas. El caso de Brasil es el más preocupante, con el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) y Petrobras en el ojo del huracán, por las sospechas de corrupción y financiación ilegal de partidos políticos investigadas en el marco de la operación *Lava Jato*, que

afectan especialmente a las empresas Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutiérrez, OAS, UTC Ingeniería, Queiroz Galvão y Engevix en la realización de sus actividades en varios países de ALC. Este escándalo puede arruinar por muchos años la imagen de Brasil como un país responsable y comprometido con el desarrollo regional con serios impactos en el dinamismo de la CSS en ALC.

4. La dimensión regional de la Cooperación Sur-Sur

Más allá de su materialización en el marco de las políticas exteriores y de la preferencia por su dimensión bilateral, el rol más estratégico de la CSS se encuentra en la relevancia que adquiere en los procesos de integración y regionalización (Ayllón, Ojeda y Surasky, 2014). Esta modalidad de la CSS se proyecta en el marco de estrategias regionalistas de carácter post-liberal y post-hegemónico que pretenden reformular y reorientar los rumbos integracionistas en ALC con mecanismos de concertación político-diplomática, cooperación regional e integración política y económica como el ALBA-TCP, el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC (Motta y Ríos 2007; Briceño 2014; Riggiozzi y Tussie, 2012). Estas experiencias compartirían “nuevas motivaciones políticas” y “el redescubrimiento del espacio regional como un espacio de discusión y acción colectiva” (Riggiozzi, 2012: 132). Al contrario de la “pretenciosa neutralidad de los esquemas integracionistas del regionalismo abierto”, estos procesos tendrían en común su determinación para enfrentar el debate sobre la persistencia de fracturas profundas en los modelos de Estado y desarrollo en ALC y el papel de lo político y la soberanía, cuestiones pendientes que son el correlato regional de contestaciones nacionales ante los “fracasos de la época neoliberal de las décadas pasadas” (Vivares y Dolcetti, 2015: 7). En definitiva, estos procesos se enmarcarían en las expresiones de un nuevo regionalismo latinoamericano pro-activo y ofensivo, de intenso calado político e ideológico.

En estos procesos “post-liberales” se han generado espacios de diálogo sectorial y coordinación intrarregional en el debate sobre las políticas públicas que se articulan en reuniones especializadas, donde se identifican necesidades y conocimientos útiles para la cooperación horizontal en una gama de temáticas que, en algunos casos, incluye la ejecución de proyectos de CSS. En una perspectiva más amplia, no limitada apenas a la realización de programas y proyectos, y considerando el componente central del diálogo sobre políticas y del intercambio de experiencias, la CSS fortalece la presencia soberana de los países de ALC y promueve la mejora de las capacidades nacionales y regionales para brindar bienes públicos y



proveer políticas incluyentes enfocadas al desarrollo social, científico y tecnológico.

Existe un amplio consenso en la región sobre el rol del Estado en el diseño y ejecución de las políticas de CSS, aunque hay diferentes puntos de vista sobre el rol de otros agentes (sociedad civil, empresas, ciudades y provincias, etc.) y en lo referente a su participación en el proceso de formulación y ejecución de los proyectos (Fagaburu, 2014; Rivero y Van Rompaey, 2015). La CSS contribuye a la apertura de canales de comunicación y creación de instancias de socialización entre las burocracias nacionales de ALC en los espacios en los que se desarrolla esta cooperación intrarregional basada en la identificación de soluciones a problemas compartidos de desarrollo. Mejora también la imagen exterior de los países de ALC como colaboradores en agendas constructivas regionales, lo que favorece otras vertientes de su proyección internacional.

Esta interrelación entre integración, regionalismo y CSS en ALC no es nueva. Raúl Prebisch ya abogaba por la “suprema importancia de la cooperación latinoamericana en el plano internacional”, pues sin ella sería extremadamente dificultoso transformar “ciertas manifestaciones de dependencia en genuinas relaciones de recíproco interés y de largo alcance”. Para el padre del estructuralismo cepalino, los países latinoamericanos no habían sabido cooperar sistemáticamente entre ellos. La cooperación se presentaba como un mecanismo juicioso para articular ciertas formas de acción común en la órbita latinoamericana “inspiradas primordialmente en el desenvolvimiento de la propia iniciativa y de las fuerzas creadoras de cada país” (Prebisch, 1971: 508-509).

En su dimensión regional, el dinamismo actual de la CSS en ALC responde a la búsqueda de mayores grados de autonomía e interdependencia entre sus países presentando claras funcionalidades al generar, más allá de la retórica política, solidaridades de hecho y fuertes conexiones entre las esferas administrativas, sociales y técnicas de las instituciones y organizaciones nacionales y regionales. De esta manera se fortalecen las relaciones solidarias entre los países de ALC, se promueve el desarrollo y la integración regional tomando en cuentas las complementariedades existentes entre socios, se preservan bienes públicos regionales y se reducen asimetrías (Rivero y Rompaey, 2014). Por lo tanto, la CSS es un factor de cohesión política y de organización de la agenda de desarrollo de ALC en torno a un amplio menú de intereses comunes.

Es un hecho que la CSS y toda esta gama de iniciativas regionalistas se refuerzan mutuamente constituyendo la CSS “una manera de materializar la integración en experiencias concretas de encuentro

e intercambio” (SEGIB, 2012: 13) y un ejercicio de multilateralidad para orientarse al cumplimiento de metas de desarrollo más acordes con la especificidad de los países de la región (Sanahuja, 2015: 79). Por eso la CSS en ALC se presenta como una herramienta de gobernanza regional. Reconocer esta interrelación entre CSS y regionalismo implica asumir que la pluralidad de proyectos y propuestas de integración, concertación y cooperación constituyen marcos propicios para la identificación de políticas y áreas prioritarias de desarrollo y para la profundización y sostenimiento del interés político logrado en su definición (Caldentey, 2013).

En su dimensión institucional, las instancias regionales presentan un creciente interés por la creación de mecanismos para la discusión e implementación de iniciativas de CSS. A día de hoy la CELAC, el MERCOSUR, la Alianza del Pacífico, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han creado Grupos Técnicos de Cooperación y UNASUR debate una propuesta peruana, del año 2013, para crear una Red Suramericana de Agencias de Cooperación Internacional. Por si fuera poco, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) cuenta con un mecanismo anual de Reuniones de Directores de Cooperación Internacional que se celebra desde 1988, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tiene un Comité de Cooperación Sur–Sur que sesiona bienalmente y en el seno de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) funciona, desde 2010, el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur al que pertenecen 18 de los 33 miembros de la CELAC.

Los mecanismos regionales de financiamiento también le han otorgado una atención muy destacada a la CSS, como demuestra la reciente iniciativa del BID sobre Bienes Públicos Regionales para la Innovación en la CSS, el funcionamiento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) desde 2005, la existencia de un Fondo de Iniciativas Comunes en UNASUR desde 2012, la creación de un Fondo de financiación de pequeñas y medianas empresas anunciado en la Cumbre de Paracas (2015) de la Alianza del Pacífico y las actividades específicas orientadas a la financiación Sur-Sur de la CAF/Banco de Desarrollo de América Latina o del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), así como el esperado y complicado inicio de las operaciones del Banco del Sur.

Esta proliferación de organismos regionales en el campo de la CSS es sintomática de la tracción que ha ido ganando la colaboración entre los países e instituciones de ALC pero no significa necesariamente mayor efectividad. Cada vez más, este crecimiento desordenado de la CSS y de las plataformas regionales que la promocionan, se asemeja a la metáfora del “*spaghetti bowl*”, acuñada por Jagdish Bhagwati,



y aplicada hasta ahora a la tela de araña de acuerdos comerciales preferenciales. Las duplicaciones y solapamientos son evidentes, produciendo elevados costes administrativos y de transacción que conspiran contra la eficacia de la CSS. De ahí la urgencia de racionalizar este marco institucional de incentivo a la CSS evaluando la contribución de cada mecanismo (Prada, 2010).

Este rápido repaso muestra la vitalidad y dinamismo de los procesos regionales de concertación, cooperación e integración en ALC con sus respectivos mecanismos de acción, coordinación y debate sobre la CSS. El desafío consiste en evitar los solapamientos y definir políticamente entre los países el foro privilegiado para su articulación y coordinación. Los países de ALC necesitan esforzarse, por una parte, en reforzar la complementariedad de acciones y propiciar el aprendizaje mutuo y, por otra, en invertir recursos y energías para conseguir el fortalecimiento de sus sistemas de cooperación y de los mecanismos regionales, buscando fórmulas para crear sinergias en la mejor y más eficiente manera de impulsar la CSS. Y ello a pesar de las resistencias de algunos gobiernos reacios a vincular la cooperación con las iniciativas de integración, lo que amplía “los riesgos de solapamiento y de fragmentación regional” (Hirst, 2010: 34)

El impacto de un posible fin de ciclo político y económico en ALC puede ser muy acentuado en la dimensión regional de la CSS. La percepción creciente de la irrelevancia de los procesos de integración y de los foros de concertación diplomática y diálogo político para contribuir a la mejora de la situación económica y evitar así el incremento de la conflictividad entre los países, por el efecto de devaluaciones o por restricciones al comercio, representa un factor añadido de preocupación. Es probable que se produzcan conflictos políticos por las negociaciones comerciales internacionales en curso o por el incremento de las disputas fronterizas bilaterales (Colombia – Venezuela o Guyana – Venezuela) afectando a la confianza mutua y al clima de entendimiento que favorece la CSS. Por ejemplo, Ecuador necesita la aquiescencia de Colombia y Perú para la extensión del acuerdo multipartes suscrito con la Unión Europea en 2014. Añádase la fractura que puede suponer el ingreso de los países de la Alianza del Pacífico y de otros en el TPP o una eventual decisión de un nuevo gobierno en Brasil de solicitar su ingreso en la OCDE o de negociar en solitario con Bruselas, ante las dificultades para concretar un acuerdo UE-MERCOSUR. Existen indicios de que Brasil revisará su papel de *paymaster* de la integración regional. Aunque en la Cumbre de Brasilia del MERCOSUR (2015) se anunció la renovación del FOCEM, lo cierto es que Brasil manifestó su voluntad de disminuir el importe de sus contribuciones y no hay acuerdos definitivos sobre la financiación del fondo. También debe considerarse la incertidumbre que afecta a la economía de China y sus repercusiones en las

economías latinoamericanas y caribeñas que puede ser un factor desmovilizador de la CSS, tanto en su dimensión bilateral como en su dimensión regional, pudiendo comprometer los proyectos previstos de infraestructura, ciencia y tecnología, energía y educación, tal y como fueron concebidos en el marco de la primera reunión del Foro CELAC-China de Beijing, en enero de 2015.

5. La cuantificación de la CSS en ALC y los logros institucionales

La CSS ha crecido exponencialmente en la región en estos años, rebatiendo por la vía de los hechos, las críticas sobre su exceso de retórica o de “mucho ruido y pocas nueces” (Shearer y Tres, 2013). De los 506 proyectos y 203 acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur bilateral reportados para el año 2012 por los 18 países de ALC que participan en la elaboración del Informe de la Cooperación Sur–Sur en Iberoamérica de la SEGIB⁴, se ha pasado en 2013 a 576 proyectos y 399 acciones. Los principales países oferentes fueron Brasil (166 proyectos) y Argentina (140), concentrando el 50% de todos los proyectos, mientras que México, Chile y Uruguay les siguen acumulando el 31%. Estos cinco países explican el 85% del total de proyectos. En otros términos, la CSS en su faceta de ofrecimiento de proyectos es un ejercicio mayoritariamente vinculado a los países del Cono Sur (71,2%), en menor medida a Cuba y México (18,8%) y minoritariamente a los países andinos (9%) y centroamericanos (1%). Entre los principales receptores destacaron, en 2013, El Salvador (80 proyectos), Bolivia, Ecuador y Uruguay (entre 40 y 50 proyectos cada uno) acumulando estos cuatro países casi cuatro de cada diez proyectos. Colombia, Cuba, México y Perú explican otro 25% del total. En total, el 90% de los países de la región son oferentes de CSS. Sólo Honduras, Panamá, Costa Rica, Paraguay y República Dominicana no realizaron iniciativas de CSS en el rol de oferentes. Por el contrario, todos los países de la región recibieron proyectos, siendo Brasil con seis, el que menos asumió el rol de receptor (SEGIB, 2015).

En una retrospectiva temporal más amplia, que cubre el total de proyectos y actividades contabilizadas en las últimas ocho ediciones del Informe de la CSS en Iberoamérica, la SEGIB reporta más de 8.500 iniciativas de Cooperación Sur–Sur y Triangular pero no ofrece datos sobre su coste ni volúmenes financieros. Sólo el número de proyectos entre 2010 y 2013 arroja un dato impresionante: 2.197 con una media de 549 proyectos anuales (SEGIB, 2015). Complementando la dimensión bilateral, el informe suministra informaciones sobre el número de proyectos en la cooperación horizontal Sur–Sur regional



definida como aquella “(...) que tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional (...) queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de Programas y Proyectos” (SEGIB, 2015: 140).

Las experiencias regionales contabilizadas, con datos del año 2013, registraron 50 programas, la mayoría (32) pertenecientes a iniciativas surgidas en el marco de las Conferencias Iberoamericanas y, en menor medida, a programas regionales latinoamericanos en el ámbito de la UNASUR (5), del Programa Mesoamericano (3) y de redes, plataformas, acuerdos de cooperación regional y estrategias subregionales (10). En cuanto a los proyectos, un total de 28, se presentan una variopinta gama de iniciativas sectoriales en el ámbito regional latinoamericano (14) destacando cuatro de la Alianza del Pacífico, tres proyectos de intercambio de experiencias en el marco del programa EUROSOCIAL de la UE, y uno de la UNASUR en Seguridad Alimentaria y Nutrición. En el espacio sudamericano sobresale el MERCOSUR con cuatro proyectos, y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica con uno. Finalmente, en el espacio subregional centroamericano y andino se registran respectivamente cinco y tres proyectos. Atendiendo a la dimensión de las actividades ejecutadas en los programas y proyectos analizados el 39,3% se concentraron en los sectores productivos, el 28,6% en el fortalecimiento institucional, el 14,3% en infraestructura y servicios económicos y el 3,6% en temas medioambientales (SEGIB, 2015: 192-214)

El ciclo expansivo de la CSS en ALC es un hecho hasta ahora incontestable, aunque las estimaciones de los montos implicados en el desarrollo de los proyectos de cooperación técnica y en las iniciativas de cooperación financiera deben ser tomadas con precaución. Esto es debido a la ausencia de registros coherentes y de criterios unificados para definir que flujos y modalidades han de contabilizarse. Pero es consecuencia principalmente de la falta de un foro o mecanismo lo suficientemente eficaz, y reconocido legítimamente por los países participantes en la CSS en ALC, que elabore una propuesta consensuada de cuantificación de los términos financieros. En cualquier caso las cantidades invertidas en la CSS no son tan significativas como su relevancia política y simbólica (Tandon, 2009; Benzi y Lo Brutto, 2013). A falta de datos agregados y series estadísticas confiables sobre el volumen financiero que moviliza la CSS en el mundo y en ALC, existen algunas informaciones dispersas que combinan las cifras disponibles de fuentes oficiales y estimaciones realizadas por académicos a partir de diferentes métodos de valorización de la cooperación técnica, o de otras iniciativas como la exportación de servicios, en el caso cubano, o el

cálculo del ahorro en la factura petrolera financiada por Venezuela en el marco de Petrocaribe.

En el caso de Brasil, la tradicional ausencia de informaciones sobre los recursos invertidos por el país en la CSS, específicamente en ALC, fue parcialmente superada con la puesta en funcionamiento, a partir de 2010, de un sistema de contabilización de los recursos invertidos por las instituciones que ejecutan la cooperación brasileña. Sin esta herramienta se dificultaba la visibilidad de las contribuciones de Brasil al desarrollo regional e internacional, comprometiendo la capacidad de planificación, la coordinación y la comunicación para el aprendizaje institucional. Fruto de un convenio entre la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), órgano adscrito recientemente al Ministerio de Planificación después de estar vinculado a la Presidencia de la República, se han publicado por ahora dos informes que cubren los periodos 2005-2009 y 2010, estando pendiente la divulgación de otros informes que cubran el último lustro.

Con los datos disponibles, la inversión brasileña en cooperación internacional, entre 2005 y 2010, ascendería a un total de 2.300 millones de dólares, pasando de 160 millones en 2005 a 923 en 2010, significando el 0,04% del PIB⁵. En estos gastos se incluyen las aportaciones a organizaciones internacionales, y para el año 2010, los gastos de la presencia militar brasileña en la misión de la ONU de estabilización en Haití⁶. Estas dos partidas representan la parte del león de la cooperación brasileña, cerca de dos tercios de los recursos o casi un 70%. Sólo las contribuciones a organismos multilaterales suponen 1.400 millones de dólares, incluyendo los destinados al Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) que ocupan el primer lugar⁷. La cooperación humanitaria absorbe el 17,5% de los gastos, seguida de la cooperación técnica (6,3%), la educativa en forma de becas (3,8%) y la científica-tecnológica (2,6%). Por destino geográfico, en el año 2010, la cooperación bilateral brasileña se destinó mayoritariamente a los países de ALC (68%), por delante de África (22,5%), Asia y Oriente Medio (4,2%), Europa (4%), América del Norte (1%) y Oceanía (0,01%), concentrada en Timor Oriental (IPEA, 2013; Pomeroy, 2015; Beghin, 2014; Ciommo, 2015).

La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) ha puesto en funcionamiento un sistema de información (SIMEXCID) que ofrece datos sobre el coste de su CSS, buena parte de ella dirigida al ámbito centroamericano y caribeño, su segunda y tercera frontera (Benzi, 2015). En 2011, la AMEXCID estimó que México destinó unos 268 millones de dólares a sus programas y proyectos, de los cuáles el 35,4% se dedicaron a acciones directas de cooperación. El 69,3% de esas acciones se orientaron a los países de



ALC. Las contribuciones a organismos internacionales ascendieron a 221 millones de dólares. Es decir, apenas el 15% de los recursos se dedicaron a acciones gestionadas por la AMEXCID, mientras que el 85% restante se canalizaron a través de instituciones multilaterales. En 2012, el monto total ascendió a 277 millones de dólares. El 85,8% se dedicó a acciones directas siendo el 91,7% de esos recursos invertidos en países de ALC. Las contribuciones multilaterales fueron de casi 180 millones, con el sistema de la ONU como principal beneficiario. (Borbolla 2014: 64). En 2013, con los últimos datos disponibles de la AMEXCID, se batió un récord en los recursos empleados en la CSS de México, con 551 millones de dólares, representando la cooperación financiera el 68,3%⁸, seguida de las contribuciones a organismos internacionales (24,5 %), becas (3,6%), proyectos (1,8%) y ayuda humanitaria (0,9%).

Después de Brasil y México, Colombia y Chile se situarían en un rango más modesto. Según datos facilitados por su gobierno al CAD/OCDE⁹, Colombia mostraría una progresión ascendente en los recursos financieros de cooperación ofrecida, bilateral y multilateral, pasando de 22 millones de dólares en 2011, a 86 en 2012 y a 96 millones en 2013¹⁰. En este último año, 60 millones fueron destinados a la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC) y 36 millones a programas y proyectos bilaterales y regionales, esta última una de las dimensiones más relevantes de la CSS de Colombia (Nivia-Ruiz y Prieto, 2015). Por su parte, el gobierno chileno reportó unos montos financieros en crecimiento desde los 24 millones de dólares en 2011, a los 38 en 2012 y los 44 millones de 2013. El 65% de estos recursos se canalizó a través de organismos multilaterales siendo la Asociación Internacional de Desarrollo del Banco Mundial la principal beneficiaria (40%), seguida del Banco Interamericano de Desarrollo (35%) y la ONU (25%).

Cuba y Venezuela representan casos particulares. En primer lugar, por la larga trayectoria de los dos países en la prestación de cooperación, de manera destacada en temas sociales (salud, educación, alfabetización, etc.) por parte de Cuba y en materia energética, tanto en asistencia técnica como en préstamos y facilidades petroleras, en lo referente a Venezuela (Romero, 2015; Domínguez, 2015). En segundo lugar, por las dificultades para acceder a estadísticas oficiales de la cooperación que ofrecen. A pesar de estas dificultades existen bastantes evidencias de que Cuba y Venezuela son los dos países que más recursos humanos, materiales y financieros destinan a la CSS en ALC.

Según distintas estimaciones, entre 1999 y 2009, Venezuela habría transferido recursos a sus socios latinoamericanos con distintos grados de concesión por valor de 36.400 millones de dólares,

representando según el ECOSOC, un esfuerzo de ayuda en su cenit del 1,9% del PIB. Otras investigaciones reportan que, entre 1999 y mediados del 2007, el gobierno venezolano habría comprometido, en inversiones directas e indirectas, subsidios, contribuciones y donaciones, un valor de 43.000 millones de dólares, de los cuales más del 40%, es decir, 17.000 millones, podrían ser calificados como inversión social, lo que significa una media aproximada de 2.000 millones para ese periodo (Corrales, 2009: 99). Las cifras no deben extrañar si se considera que bajo el mandato del presidente Chávez se suscribieron 5.000 acuerdos de cooperación¹¹. Sólo las facilidades concedidas a sus socios de Petrocaribe, habrían supuesto, en 2011 y 2012, unos 4.200 y 4.800 millones de dólares, o el 1,36% y el 1,28% respectivamente del PIB nacional, con un impacto positivo sobre las economías de los países signatarios, en promedio, del 25% de su PIB en los últimos diez años (López Canellas y Villani, 2014; SELA, 2015).

En 2013, con 4.100 millones de dólares de ayuda reembolsable Venezuela se colocaría, si fuese miembro del CAD/OCDE, cómo el undécimo donante por delante de Italia y España (Domínguez, 2015: 27-30). Habría que añadir aún los 1.700 millones concedidos por el BANDES en concepto de préstamos solidarios y fondos no reembolsables (Rodríguez, 2013). Esto sin contar otras dimensiones como el perdón de deuda, que sólo en el caso de Haití y en el marco de Petrocaribe, supuso en 2010, poco después del terremoto que sacudió al país caribeño, 395 millones de dólares (Benzi y Zapata, 2013: 84)

En cuanto a Cuba, se calcula que, entre 1963 y 1989, la valorización de los costes de su cooperación alcanzaba una cantidad próxima a 1.500 millones de dólares. En esfuerzo sobre el PIB esos recursos supusieron en 1980, el 1% del PIB cubano hasta llegar a su nivel más bajo en 1989, con el 0,49%, como consecuencia del impacto económico de la desintegración de la Unión Soviética (Felipe, 1992). En 2004 la cooperación cubana alcanzó el 2% del PIB (Rodríguez, 2014). Sólo en el Programa Integral de Salud, iniciado en 1998, se estima que hasta agosto de 2009, la valorización de los servicios médicos prestados alcanzó los 5.846 millones de dólares (Jiménez, 2010).

Al incremento de los proyectos y acciones en la CSS en ALC y a la tendencia al alza, por lo menos hasta 2013, de los presupuestos públicos dedicados a su financiación, hay que incluir otra dimensión que da cuenta, a modo de indicador de su relevancia, del renovado interés que ha suscitado la CSS. Se trata de la proliferación del número de foros y espacios de debate que reconocen las contribuciones de la CSS a la diversificación de las soluciones de desarrollo y a la democratización y horizontalidad de las relaciones internacionales (Maruri, 2012). Según el Programa Iberoamericano



para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB (PIFCSS/SEGIB) se han registrado desde los años 50, un total de 295 eventos que han conceptualizado e impulsado la CSS. En la década de los años 90, se contabilizaron 32 eventos. En la primera década del siglo XXI ese número ascendió a 83 y alcanzó un récord, cuando en un trienio, entre 2010 y 2012, se habían celebrado 114 (PIFCSS/SEGIB, 2014b).

En el frente doméstico es importante indicar que, junto a la voluntad política y a la mayor disponibilidad de recursos financieros, existe un tercer elemento central para comprender el auge de la CSS en ALC. Se trata del proceso de fortalecimiento de las instituciones que formulan, gestionan, coordinan y eventualmente ejecutan la CSS. Malacalza afirma que la CSS puede ser explicada por las diferentes visiones del mundo de los países que la practican, por sus diversas concepciones sobre el desarrollo y por sus particulares entramados institucionales que, en la región, se vinculan de manera directa a la diplomacia presidencial y ministerial. Dentro de estas estructuras institucionales que gobiernan la CSS, e intentan articularla con los actores nacionales que la realizan, se deben considerar tres microprocesos: la formación de la agenda, su coordinación y el manejo de los recursos. Así se garantizaría el alineamiento de la CSS con los objetivos de la política exterior (Malacalza, 2015).

Como se ha señalado anteriormente, las especificidades de los países de ALC en lo referente a sus políticas y prácticas de CSS son tremendamente diversas. La heterogeneidad es su rasgo central. Los países la realizan con base en los mismos principios ideales, pero con diferentes capacidades, instrumentos, modalidades, recursos financieros, intensidad, amplitud y profundidad. Esto es consecuencia de las trayectorias diferentes en sus procesos de desarrollo y de la pluralidad de estructuras nacionales de gestión de la cooperación con las que los países se han dotado históricamente, con unos todavía muy orientados a la gestión de la AOD recibida y otros que, progresivamente, van fortaleciendo sus estructuras para el ofrecimiento de CSS. Los países con menores niveles de desarrollo (centroamericanos, países del Caribe anglófono, Haití, República Dominicana, Bolivia y Paraguay) han demostrado más énfasis en la gestión de la CSS recibida mientras que los países relativamente más avanzados han priorizado la faceta de oferentes como corresponde a sus mayores y más diversificadas capacidades técnicas, recursos financieros e institucionalidad más consolidada (Argentina, Brasil, Chile, México y Cuba entre otros). Otro grupo de países se encuentran en fase de transición, desde su rol como receptores de CSS a un mayor activismo en la oferta (Colombia, Perú, Ecuador y Uruguay).

En estos años hemos asistido en ALC al desarrollo de sistemas nacionales de cooperación que han privilegiado la CSS y han generado un paisaje institucional variado y en proceso de revisión (AUCI, 2014). Estos sistemas han surgido a partir de las diversas realidades nacionales y se han configurado como “productos históricos”, reflejo del contexto en el que se desarrollaron, de las circunstancias internacionales, de las prioridades y de los acuerdos políticos domésticos (Egaña, 1993: 121). En esos sistemas se ha abierto espacio a otros actores nacionales implicados en las múltiples manifestaciones de la CID; construyendo marcos legales y ganando apoyos en los órganos legislativos; definiendo políticas y lineamientos con sus correspondientes objetivos y prioridades geográficas y sectoriales; adoptando procedimientos más transparentes y públicos; identificando las capacidades e instituciones nacionales dispuestas a ofrecer CSS mediante la elaboración de catálogos de oferta o la publicidad de proyectos y políticas públicas emblemáticas; dotando al sistema de una institucionalidad rectora y coordinadora adscrita normalmente a las cancillerías y, en menor medida, a las presidencias o a los ministerios de planificación.

En la región se identifican seis países con agencias de cooperación, de los cuales cuatro se vinculan a los ministerios de Relaciones Exteriores (Brasil, Chile, Perú y México) y dos a las Presidencias (Colombia y Uruguay). Otros han optado por otorgar un rango diferente a las instituciones encargadas de la política y la gestión de la cooperación, ubicándolas en las cancillerías pero en dependencias administrativas que adoptaron la forma de Viceministerios, Secretarías o Direcciones Generales (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Venezuela). Un tercer grupo de países (Bolivia, Cuba, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana) ha preferido vincular los órganos rectores de la cooperación a sus ministerios de Planificación, Desarrollo o Economía. Toda esta institucionalidad de la cooperación se ha transformando en los últimos diez años, con al menos ocho países que han introducido reformas sustanciales y otros tres que se encuentran en el proceso de modificación normativa y administrativa (PIFCSS/SEGIB, 2014a).

En algunas de estas instituciones se han implementado sistemas de gestión innovadores y adaptados a la particularidad de la cooperación como política pública subordinada a la política exterior o en estrecha relación con la planificación nacional del desarrollo. En este proceso la generación de información y de datos ha sido fundamental en la toma de decisiones y para la traducción de las demandas de cooperación recibidas en respuestas adecuadas, con base en la detección y puesta a disposición de los socios de las capacidades nacionales existentes y con el grado de madurez necesario para ser compartidas en proyectos de CSS¹². Como denominador común se ha intentado,



y conseguido en diferentes medidas, mejorar el tejido institucional de la cooperación en los países de ALC, con el primer objetivo de responder a los desafíos nacionales e internacionales de desarrollo. En este esfuerzo ha sido prioritaria la búsqueda de profesionales calificados y la creación de sistemas de información que presentan todavía grandes desafíos en lo referente a su transparencia, a su uso como mecanismo de rendición de cuentas y a la exploración más sistemática de sus posibilidades para la planificación.

En definitiva, junto a la voluntad política para poder realizar la CSS en ALC, tal y como se analizó en la sección anterior, han sido necesarios recursos financieros y capacidades institucionales y técnicas. ¿De qué manera golpeará la crisis a estas dos últimas dimensiones? Es previsible que la crisis económica afecte a los principales protagonistas de la CSS en la región (Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela destacadamente) impactando en la realización de los proyectos todavía en ejecución y limitando nuevas iniciativas. Las previsiones de crecimiento económico no son halagüeñas y la afectación a la CSS ya viene siendo evidente en el último trienio¹³. Nuevamente en el caso de Brasil y atendiendo al epígrafe 212 (Cooperación Internacional) del Presupuesto General de la Unión se observa una caída del - 72,7% respecto al 2010, es decir, desde 1.411 millones de reales en ese año hasta 385 millones en 2014 (Pomeroy, 2015). Desde 2013, la cooperación brasileña ha introducido en la negociación de sus proyectos en ALC la práctica de los costes compartidos, como consecuencia del recorte sustancial en los presupuestos de cooperación (Benzi, Guayasamín y Zapata, 2013: 35) y el informe de gestión de la CSS de la Agencia Brasileña de Cooperación (2000-2014) muestra una desmoronamiento abrupto en la ejecución presupuestaria de la ABC a partir de 2010, desde casi 38 millones de dólares a solo 7 en 2014. En ALC ese desplome de las acciones de la ABC es aún más agudo, pasando de 14 millones de dólares en 2010 a 1 millón en 2014¹⁴.

En este contexto de crisis algunas iniciativas tendrán que ser aplazadas, como la propuesta de la Secretaría Técnica de Cooperación de Ecuador de crear un Fondo para la CSS que se arrastra desde hace años y está bloqueada por motivos políticos y fiscales. Por su parte, el VI Congreso del Partido Comunista cubano ya señaló en los Lineamientos de la Política Económica y Social, capítulo III "Política Económica Externa", epígrafe 111, la necesidad de "considerar, en la medida que sea posible, en la colaboración solidaria que brinda Cuba, la compensación, al menos de los costos", abriendo el camino para un rediseño de sus acciones de cooperación (Romero, 2015). Iniciativas como el Banco del Sur difícilmente podrán materializarse en un contexto de crisis cuando no fue posible en los tiempos de bonanza y muchos programas del ALBA-TCP pueden verse comprometidos

por su dependencia de Venezuela. En el caso de Petrocaribe, desde mediados de 2012, se redujeron las entregas de petróleo subvencionado a los miembros del mecanismo para ser desviadas al mercado internacional con el objetivo de contener la sangría de divisas (Domínguez, 2015). Además, la depreciación de las monedas nacionales encarecerá el coste de la movilización de funcionarios y de otras actividades necesarias para la CSS comprometiendo más su realización.

6. Conclusiones. La CSS en ALC ante un futuro incierto

El periodo 2003-2013 puede considerarse una década dorada de la CSS en ALC. En el campo político, por los consensos fraguados en torno a su consideración como herramienta fundamental al servicio de políticas exteriores que apostaron por el fortalecimiento del eje Sur-Sur, diversificando y equilibrando sus relaciones. En el campo económico, por los recursos modestos pero crecientes que se dedicaron a la puesta en marcha de diferentes iniciativas de CSS. En el campo social, por su amplia aceptación como seña de identidad de las sociedades y gobiernos latinoamericanos y por su visibilidad, siendo materia habitual en los medios de comunicación regionales, ocupando espacios importantes de los noticieros en el marco de visitas presidenciales, cumbres de procesos de integración, reuniones bilaterales y foros multilaterales en los que los mandatarios señalaban la CSS como dinámica característica en la región. En el campo institucional, por el proceso de fortalecimiento de los organismos encargados del diseño y gestión de la política de cooperación desplegando una panoplia de mecanismos para la planificación y la toma de decisiones (leyes, agencias, catálogos, sistemas de información, lineamientos, planes de acción, estrategias, etc.). También los organismos y procesos regionales se dotaron de una institucionalidad específica para el diálogo y la realización de la CSS. Finalmente, en el campo internacional, por su incidencia en la nueva arquitectura de la CID y por sus contribuciones a los debates globales sobre la agenda de desarrollo post-2015, habiendo alcanzado la región consensos y posiciones comunes sobre el rol de la CSS en el marco de las discusiones sobre la eficacia de la ayuda o en la definición de la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los éxitos registrados en muchos Estados latinoamericanos en sus políticas macroeconómicas, sociales y de inserción internacional, y las transformaciones en el rol que desempeñaban como receptores



de AOD dieron paso a un mayor activismo como oferentes de CSS en este siglo XXI. Países como Brasil, Argentina, México, Chile, Uruguay, Cuba o Venezuela, los más relevantes en cuanto a número de proyectos y estimaciones financieras de costes, han apostado por la estrecha vinculación de la CSS a sus estrategias de política exterior. Junto a la retórica de la solidaridad y a los deseos de fortalecimiento de las relaciones bilaterales y regionales, estos países definieron objetivos como la constitución de alianzas entre gobiernos unidos por ideologías y visiones sobre modelos de desarrollo, sin renunciar a las oportunidades para la inversión y el comercio que abría la CSS en un entorno económico mundial y regional cada día más competitivo, áspero e inestable.

Sin embargo, este prometedor panorama se ha visto ensombrecido por un progresivo deterioro de la situación de algunos de los países más importantes en la región (Brasil, Venezuela, Argentina), comprometiendo las condiciones políticas y modificando las coyunturas económicas que generaron un entorno propicio para la mayor relevancia de la CSS en ALC, en comparación con las décadas de los años ochenta y noventa. Apenas en el terreno económico el FMI ha proyectado para los países de ALC una disminución del crecimiento del PIB real por quinto año consecutivo. La CEPAL estima que los ingresos por exportaciones se contraerán por tercer año seguido, hasta el -14%, siendo el trienio 2013-2015 el que presenta los peores datos exportadores en los últimos ochenta años¹⁵ a lo que se añade una caída, en el primer semestre de 2015, del 21% en los flujos de inversión extranjera directa hacia la región¹⁶. Puede que el tono triunfalista predominante en la última década tenga que ser morigerado y que la realidad obligue a asumir medidas de ajuste, como ya se observa en Brasil, Ecuador, México o Colombia.

El entorno internacional también parece haber mudado pasados más de siete años desde la crisis iniciada con la quiebra de *Lehman Brothers*, con una notable recuperación de los Estados Unidos, quizás subestimado en su potencialidad (Barteshagi, 2015) por el efecto fascinador que produjo el ascenso del Sur y el desplazamiento del eje económico mundial hacia el Pacífico. El reciente anuncio por parte de Washington de la conclusión de las negociaciones del TPP, puede ser el momento simbólico de un mayor protagonismo de los EE.UU en la configuración de un orden mundial "reglobalizado", sucesor de la fase de "desglobalización" iniciada en la crisis de 2008 y que propició la emergencia de las potencias del Sur (Troyjo, 2015).

En menor medida se observa una lenta recuperación de las economías de los países europeos y la vuelta a tasas positivas en el crecimiento japonés. Mayor preocupación suscita en los países de ALC la evidente desaceleración del crecimiento de China en su proceso de transición

hacia una economía más apalancada en el consumo interno. Es un hecho que la demanda china de materias primas se ha reducido en la región y que las nuevas directrices gubernamentales definieron en el último plan quinquenal la prioridad del mercado interno, lo que hace que ALC sea actualmente menos importante en la agenda comercial de Beijing. El “nuevo normal” de la economía china, es decir, tasas de crecimiento del 7 %, como anunció el primer ministro Li Keqiang en su informe anual ante la Asamblea Popular Nacional, en marzo de 2015, tendrá impactos en la economía mundial y en la región latinoamericana. Añádase la incertidumbre ante los episodios recientes del desplome de las bolsas de valores chinas y de un hipotético estallido de la burbuja inmobiliaria que tendría graves consecuencias internas y externas.

En conclusión, es previsible que asistamos a una intensificación y mayor escrutinio público sobre las prioridades en las políticas de desarrollo y crecimiento económico, y en las estrategias de inserción internacional y opciones comerciales que enfrentan los países de ALC. La actual crisis política y económica que atenaza a la región puede ser la prueba de fuego para saber si la CSS es una “moda pasajera”, o si por el contrario, mostrará un buen grado de resiliencia ante las adversidades. Dicho en palabras más sencillas, si la crisis no mata a la CSS ni la debilita hasta hacerla casi irrelevante, la hará más fuerte.

Notas

1. Existen pocas referencias sobre la participación de los gobiernos locales, el sector privado empresarial, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y los pueblos indígenas en la CSS, en general, y en ALC, en particular. Se trata de una agenda de investigación pendiente y urgente que puede conducir a una segunda generación de estudios sobre la CSS en ALC, trascendiendo la limitada agenda monopolizada por el estudio de la CSS de los Estados. Pueden consultarse los textos de Calvento y Rolandi, 2015; Bringel y Vieira, 2015; Ayllón, 2014; Balbis, 2013; Giacalone, 2013b; Kindornay, Heidrich y Blundell, 2013; Morales, 2012.
2. Besharati y Esteves (2015) sostienen que las categorizaciones son complejas y la atribución de términos para los países que ofrecen CSS está lejos de ser una tarea científica con evidencias contrastadas, más bien está cargada de intencionalidades políticas. Ninguna etiqueta es neutra o inocente. En este caso, sirve al objetivo político impulsado desde los países de la OCDE de ordenar un campo, el de la CID, cada vez más fragmentado, una vez que las líneas divisorias entre Norte y Sur que estructuraron las prácticas de la ayuda en la Guerra Fría están cada vez más oscurecidas. Por otra parte, en un contexto de austeridad fiscal, muchos donantes han visto la



oportunidad de presionar a los “emergentes” para que compartan la carga de la financiación del desarrollo. En definitiva, en función de las lentes con las que miremos la CSS obtendremos diferentes conclusiones sobre esas categorías.

3. Es sintomático el impresionante crecimiento de la AOD recibida por Brasil en los últimos tres años, pasando de 453 millones de dólares, en 2010, a 815 millones en 2011, 1.288 millones en 2012 y 1.150 millones en 2013. Al respecto, algunos autores han defendido la hipótesis de que este incremento se relaciona con la voluntad de los donantes del Norte de influenciar la agenda brasileña en sectores estratégicos e influenciar la agenda global a través de Brasil (Beghin, 2014).
4. Entre los países que son más relevantes en el ofrecimiento de la CSS en el espacio latinoamericano y caribeño apenas Venezuela no reporta sus datos de proyectos lo que impide conocer más del perfil de su cooperación, al menos en su dimensión técnica.
5. Si trasladáramos los montos de la cooperación brasileña en 2010, a cifras actuales, el esfuerzo de Brasil equivaldría al de un pequeño donante europeo como Irlanda o Austria, quienes en el año 2014 reportaron respectivamente 810 y 1.140 millones de dólares como AOD. En términos de porcentaje de ayuda sobre PIB, Brasil estaría por detrás del último de los miembros del CAD/OCDE, Polonia (0,08%).
6. En los cálculos oficiales de Brasil no fueron considerados el perdón total o parcial de deuda o los préstamos del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES). Si fuesen incluidos, el conjunto de la cooperación brasileña rondaría los 4.000 millones de dólares en el periodo del 2005 al 2009, aunque en el caso del BNDES hablaríamos de cooperación reembolsable atada a la compra de bienes y servicios. (Pomeroy, 2015; Domínguez, 2015; Siqueira, 2014; Sousa y Carvalho, 2013).
7. Para el periodo 2010-2013, las contribuciones anuales ordinarias de Brasil al FOCEM fueron de 210 millones de dólares, además de aportaciones voluntarias por un total de 133 millones para construir la línea de transmisión eléctrica entre Itaipú y Villa Hayes, en Paraguay. Desde el inicio del FOCEM Brasil habría aportado más de 500 millones de dólares (Presidencia de la República 2014).
8. El 90% de ese rubro correspondió al perdón de deuda con Cuba. Consultar: <http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/>
9. Consultar: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm>
10. Consultar: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/colombia-development-co-operation.htm>
11. Romero y Curiel (2009) clasificaron el universo de transferencias, donaciones, inversiones y adquisiciones del gobierno bolivariano en cinco categorías: estrategias PVDSA de inversión, ampliación y diversificación; acuerdos de cooperación energética; donaciones

- y aportes directos; intercambios compensados y operaciones de financiamiento a gobiernos, empresas y otros actores (Benzi y Zapata, 2013)
12. El desarrollo institucional de la CSS es, no obstante, muy desigual. En el caso de Cuba y Venezuela, “los máximos exponentes de la CSS en América Latina y el Caribe, su institucionalidad es débil (...) no existe una normativa clara y definida para la gestión de la Cooperación Sur-Sur” (Morales, 2012: 144).
 13. Según la CEPAL (octubre 2015) la desaceleración económica regional es muy heterogénea entre países. La estimación de crecimiento del PIB regional para 2015, es del -0.3% del PIB, y para Suramérica se prevé un decrecimiento del -1.3%. Para Brasil y Venezuela las estimaciones son de una contracción del -2.8 % y del -6.7 % respectivamente.
 14. Consultar: <http://www.abc.gov.br/Gestao/CooperacaoSulSul>
 15. Consultar: <http://www.cepal.org/es/comunicados/comercio-regional-enrucijada-diversificacion-integracion-un-contexto-global-crecimiento>
 16. Consultar: <http://www.cepal.org/es/comunicados/inversion-extranjera-directa-america-latina-disminuye-21-primer-semestre-2015>

Bibliografía

- Abdenur, Adriana y Moura, João (2013). “The North’s Growing Role in South–South Cooperation: keeping the foothold”, en *Third World Quarterly*, vol. 34, No. 8, pp.1475-1491.
- Almeida, Paulo Roberto de (2014). “A grande fragmentação na América Latina: Globalizados, reticentes e bolivarianos”, en *Carta Internacional*, vol.9, No. 1, janeiro-junho, pp.79-93.
- AUCI (2014). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay*. Montevideo: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.
- Ayllón, Bruno (2015). “La Cooperación Sur–Sur”, en Otero, Manuel et al. (eds.) *Agricultura e desenvolvimento rural sustentável: desafios da cooperação técnica internacional*. Brasília: IICA, pp. 117-160.
- Ayllón, Bruno (2014). “La gobernanza de la cooperación y las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Cooperación Sur–Sur”, en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol.1, No. 2, julio-diciembre, pp.59-91.
- Ayllón, Bruno; Ojeda, Tahina; Surasky, Javier (coords.) (2014). *Cooperación Sur – Sur, Regionalismos e Integración en América Latina*. Madrid: La Catarata / IUDC-UCM.



- Balbis, Jorge (2013). "Las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Asociaciones Incluyentes para la Cooperación Sur-Sur en América Latina", en *Integración & Comercio*, No. 36, año 17, enero-junio, pp. 59-73.
- Banco Mundial (2015). *América Latina y el ascenso del Sur. Nuevas prioridades en un mundo cambiante*. Washington: Banco Mundial.
- Bartesaghi, Ignacio (2015). "Subestimar a Estados Unidos fue un gran error", en *La Nación*, Buenos Aires, 13 de octubre, recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1835335-ignacio-bartesaghi-subestimar-a-estados-unidos-fue-un-gran-error>
- Beghin, Nathalie (2014). *A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na Área de Segurança Alimentar e Nutricional: Avanços e Desafios*. Brasília: INESC/Oxfam.
- Benzi, Daniele; Guayasamín, Tomás; Zapata, Ximena (2013). "La cooperación brasileña y venezolana en Bolivia y Ecuador en el marco del nuevo regionalismo sudamericano: un análisis comparativo", en *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, vol. 1, No. 3, pp.22-42.
- Benzi, Daniele y Zapata, Ximena (2013). "Geopolítica, Economía y Solidaridad internacional en la nueva Cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela bolivariana y Petrocaribe", en *América Latina Hoy*, vol. 63, pp.65-89.
- Benzi, Daniele y Lo Brutto, Giuseppe (2013). "La Cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)", en Aceves, L. y Sotomayor, H. (coords.) *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*. Puebla-México: Ediciones EyC/BUAP/CLACSO, pp. 217-250.
- Benzi, Daniele (2015). "Estrategias de Desarrollo y Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe", en *Patria Análisis Político de la Defensa*, No.4, diciembre-marzo, pp. 157-168.
- Besharati, Neissan y Esteves, Paulo (2015). "Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional", en *Contexto Internacional*, vol. 37, No.1, jan/abr., pp.289-330.
- Borbolla, Daniela (2014). "La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, septiembre-diciembre, pp. 55-70.
- Bracho, Gerardo (2014). "La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del Sur", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, septiembre-diciembre, pp. 89-113.
- Briceño, José (2014). "Del regionalismo abierto al regionalismo pos hegemónico en América Latina", en Soto, William (ed.) *Política internacional e integración regional comparada*, San José: UNA Costa Rica / FLACSO, pp. 23-34.

- Bringel, Breno y Vieira, Flavia B. (2015). "Movimientos internacionalistas y prácticas de cooperación Sur-Sur: brigadas y experiencias formativas del Movimiento de los Sin Tierra de Brasil y la Vía Campesina", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 36, pp.65-79.
- Burges, Sean (2012). "Developing from the South: South-South Cooperation in the Global Development Game", en *Austral Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, vol. 1, No. 2, julho-dezembro, pp. 225-249.
- Caldentey, Pedro (2013). "La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina", en Arriola, Salvador et al. (coords.) *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*. Madrid: AECID-SEGIB, pp. 189-204.
- Calvento, Mariana y Rolandi, María Lis (2015). "Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LX, No. 224, pp. 315-348.
- CELAG (2013). *América Latina. De la década ganada a la década disputada*, Quito: Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, recuperado de <http://www.nodal.am/2013/12/el-documento-america-latina-de-la-decada-ganada-a-la-decada-disputada-del-centro-estrategico-latinoamericano-geopolitico-celag-analiza-los-alcances-de-las-transformaciones-de-la-ultima-decada/>
- CEPAL (2015). *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: CEPAL, agosto.
- Cerda, Carlos y Lemus, Daniel (2015). "Los Países Latinoamericanos de Renta Media Alta y su influencia en la configuración del régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo", en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol.2, No.1, enero-junio, pp. 171-199.
- Ciommo, Mariela di y Amorim, Alice (2015). *O Brasil como ator internacional. Tendências da cooperação para o desenvolvimento*, Development Initiatives/GIP, marzo.
- Corrales, Javier (2009). "Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy", en *The Washington Quarterly*, vol. 32, No.4, pp.97-114.
- Domínguez, Rafael (2015). "El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil", en *Documentos de trabajo de Desarrollo y Cooperación*, No. 1. Santander: COIBA/UNICAN, junio.
- ECOSOC (2014). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General*, Serie de sesiones de alto nivel del Foro de Cooperación para el Desarrollo, E/2014/77, 15 de mayo.



- Egaña, Rodrigo (1993). "El sistema chileno de Cooperación Internacional. Políticas, institucionalidad y gestión", en García, Marcelo (ed.) *Más allá de las fronteras. Institucionalidad y política de la Cooperación Internacional en Chile 1990-1994*. Santiago: Corporación de Cooperación Internacional, pp.75-121.
- Esteves, Paulo y Assunção, Manaira (2014). "South-South Cooperation and the International Battlefield: Between the OECD and the UN", en *Third World Quarterly*, vol 35, No. 10, pp. 1775 – 1790.
- Fagaburu, Debora (2014). "El rol del estado en la Cooperación Sur-Sur regional para el desarrollo", en *Estudios Internacionales*, No.1, noviembre, pp. 105-144
- Felipe, Edith (1992). "La ayuda económica de Cuba al Tercer Mundo: evaluación preliminar (1963-1989)", en *Boletín de Información sobre Economía Cubana del CIEM*, Vol. I, No.2, La Habana, febrero.
- Giacalone, Rita (2013a). "La Cooperación Sur-Sur de los Poderes Regionales. El caso de Brasil", en *Mural Internacional*, Vol. 4, No. 2, julio-diciembre, pp. 26 – 35.
- Giacalone, Rita (2013b). "Cooperación Sur-Sur y empresas en Brasil y Chile", *Integración & Comercio*, No. 36, año 17, enero-junio, pp. 81-88.
- Hirst, Mónica (2010). "América Latina y la CSS: reflexiones conceptuales y políticas", en Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (coords.) *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM, pp.17-39.
- Inoue, Cristina, y Vaz, Alcides (2012). "Brazil as 'Southern Donor': Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation?", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 4, pp. 507-534.
- IPEA/ABC (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010*. Brasília: IPEA.
- Jiménez, Yiliam (2010). "El programa integral de salud de Cuba. Un modelo de cooperación sur-sur", en *Revista Cubana de Salud Pública Internacional*, vol. 1, No. 1, pp. 65-75.
- Kindornay, Shannon; Heidrich, Pablo; Blundell, Matthew (2013). "La Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina. ¿Cuál es el rol del sector privado?", en *Integración & Comercio*, No. 36, año 17, enero-junio, pp. 77-93.
- Lechini, Gladys (2009). "La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿mito o realidad?", en *Relaciones Internacionales*, No. 12, octubre, pp. 55-81.
- Lemus, Daniel y Santa Cruz, Arturo (2015). "La política de la cooperación internacional para el desarrollo: los países argamasa y el caso de México como proceso de localización normativa invertida", en *Relaciones Internacionales*, vol.42, No. 48, pp. 59-85.
- Lima, María R.S. (2005) "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.48, No.1, pp. 24-59.

- Lengyel, Miguel y Malacalza, Bernabé (2012). *Países de Renta Media y Cooperación Sur–Sur. El caso latinoamericano*, Madrid/Buenos Aires: Fundación Carolina/FLACSO Argentina, diciembre.
- Lo Brutto, Giuseppe y González, Humberto (2014). “El papel de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe como alternativa al sistema tradicional de ayuda en la primera década del siglo XXI”, en *Revista del Cesla*, No. 17, pp.119-149.
- López-Canellas, Florencia y Villani, Davide (2014). “El acuerdo Petrocaribe en el marco de la Cooperación Sur-Sur y su relevancia política y económica”, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No.10, Buenos Aires: CRIES, pp. 179-206.
- Malacalza, Bernabé (2015). “Las fuentes internas de la política de Cooperación Sur–Sur al Desarrollo de Argentina: política exterior, desarrollo e institucionalidad”, en *Brazilian Journal of International Relations*, vol.4, No. 2, pp.198-235.
- Maruri, Enrique (2012). *La Cooperación Sur–Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales sobre desarrollo en Iberoamérica (2008–2012)*. Montevideo: PIFCSS/SEGIB.
- Milani, Carlos R.S. y Duarte, Rubens de S. (2015) “Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil”, en Ramanzini Jr. Haroldo y Ayerbe, Luis Fernando (orgs.) *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul–Sul e Negociações Internacionais*. São Paulo: IEEI/UNESP/FES/Acadêmica Editora, pp. 51-79.
- Milani, Carlos R. S. (2012). “Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos”, en Pinheiro, Leticia y Milani, Carlos R.S. (orgs.) *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 33-70.
- Morales, Henry (2012). *Cooperación Sur–Sur, construyendo lazos de solidaridad, dignidad y soberanía*. Guatemala: Tzuk Kim-pop.
- Motta, Pedro y Ríos, Sandra (2007). “O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, en *Serie Comercio Internacional*, No. 82, CEPAL, julio.
- Nivia-Ruiz, Fernando y Prieto, Jorge (2015). “Colombia y la cooperación internacional Sur-Sur regional: una experiencia de innovación y posicionamiento internacional”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 36, pp.111-122.
- OCDE (2010). *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*. París: OECD.
- Pauselli, Gino (2013). “La Cooperación Sur–Sur en América Latina. Explicaciones teóricas desde las Relaciones Internacionales”, en *XI Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP)*, Entre Ríos, Paraná, 17 a 20 de julio.
- PIFCCS/SEGIB (2014a). “Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la Cooperación Sur–Sur en los países de Iberoamérica”, en *Documento de trabajo*, No.6. Montevideo: SEGIB.



- PIFCSS/SEGIB (2014b). "Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica", en *Documento de trabajo*, No. 5. Montevideo: SEGIB.
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. New York: UNPD.
- Pomeroy, Melissa (2015). "Cooperación Sur-Sur: estudios de casos nacionales. Brasil", en *Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo América Latina y el Caribe*, Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC/Realidad de la Ayuda (ROA).
- Prada, Fernando (2010). "La Cooperación Sur-Sur y la integración regional en Sudamérica", en *Agenda: Suramérica (on line)*, recuperado de http://www.agendasuramerica.org/articulos/index.php?option=com_content&view=article&id=83%3Aitenemos-mejores-instrumentos-para-apoyar-la-ciencia-y-la-tecnologia-estavez&catid=34%3Aarticulos&lang=es
- Prebisch, Raúl (1971). "Más allá del sistema económico", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, No. 150, abril-junio, pp.499-513.
- Presidencia da República (2014). *Objetivos de Desenvolvimento do Milenio. V Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília.
- Ramanzini Jr., Haroldo; Mariano, Marcelo P.; Ribeiro, Rafael A. (2015). "As diferentes dimensões da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira", en Ramanzini Jr. Haroldo y Ayerbe, Luis Fernando (orgs.) *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul – Sul e Negociações Internacionais*. São Paulo: IEEL/UNESP/FES/Acadêmica Editora, pp. 13-49.
- Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Riggirozzi, Pía (2012). "Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina", en *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, No. 9, Buenos Aires: CRIES, pp.129-152.
- Robledo, Carmen (2015). "New Donors, same old practices? South-South Cooperation of Latin American Emerging Donors", en *Bandung: Journal on-line of the Global South*, vol. 2, No. 3. Recuperado de: <http://www.bandungjournal.com/content/2/1/3>
- Rodríguez, José Luis (2014). "A propósito de Cuba y la colaboración internacional", en *Cuba Debate*, 11 de septiembre, recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2014/09/11/a-proposito-de-cuba-y-la-colaboracion-internacional-i>
- Rodríguez, María (2013). "La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción", en *América Latina Hoy*, Vol. 63, pp. 113-137.
- Romero, Antonio (2015). "Cuba y la Cooperación Sur-Sur", en *Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo América Latina y el Caribe*, Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC/Realidad de la Ayuda (ROA).

- Romero, Carlos y Curiel, Claudia (2009). “Política Exterior y Rentismo”, *Cuadernos PROLAM/USP*, año 8, vol. 1, pp.39-61.
- Rivero, Martin y Van Rompaey, Karen (2015). “La Cooperación Sur–Sur en América Latina”, en *Política Exterior*, No. 163, enero-febrero, pp. 100-107.
- Sagasti, Francisco y Alcalde, Gonzalo (2005). “Official Development Assistance: Background, Context, Issues and Prospects”, en *What do We Want from ODA?*. Victoria: Center for Global Studies/University of Victoria, November.
- Sanahuja, J.A (2015). *La UE y CELAC. Revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- SEGIB (2015). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid: SEGIB.
- SEGIB (2012). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid: SEGIB.
- SELA (2015). *Evolución del Acuerdo de Cooperación Energética PETROCARIBE*, SP/Di No. 6-15. Caracas: Secretaría Permanente del SELA, junio.
- Shearer, Matthew y Tres, Joaquim (2013). “Cooperación Sur–Sur y Triangular en América Latina y el Caribe: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, en *Integración & Comercio*, No. 36, año 17, enero-junio, pp. 1-11.
- Siqueira, Rubens de (2014). “La cooperación brasileña no es gratis. Un análisis de los intereses contenidos en la estrategia de cooperación internacional al desarrollo”, en *Geopolítica(s), Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol.4, No. 1, pp.137-157.
- Sotillo, José Ángel (2010). “Prólogo”, en Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (coords.) *La Cooperación Sur–Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM, pp. 11-16.
- Sousa, Elsa y Carvalho, Rómulo (2013). “El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social en las estrategias de desarrollo de Brasil: de la articulación interna a la expansión en América Latina”, en *Geopolítica(s), Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol.4, No 1, pp.63-86.
- Tandon, Yash (2009). *¿Quién ayuda a quién? El efecto de la Ayuda al Desarrollo en el Tercer Mundo*. Madrid: Editorial Popular.
- Tokatlián, Juan Gabriel (2015). “De la doctrina Monroe a la doctrina Troilo”, en *La Nación*, Buenos Aires, 19 marzo, recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1777242-de-la-doctrina-monroe-a-la-doctrina-troilo>
- Troyjo, Marcos (2015). “O Tratado Transpacífico e a chegada da reglobalização”, en *Folha de São Paulo*, 7 de octubre, recuperado de: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcostroyjo/2015/10/1690968-a-parceria-transpacifico-e-a-chegada-da-reglobalizacao.shtml>



- Valle, Juan Manuel (2014). "México como actor con responsabilidad global. Una renovada política mexicana de cooperación internacional", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, septiembre-diciembre, pp. 15-28.
- Vivares, Ernesto y Dolcetti, Michele (2015). "Dos regionalismos, dos Latinoaméricas o después de Latinoamérica", en Ayllón, Bruno (coord.) *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y Cooperación Sur-Sur*. Quito: IAEN (en imprenta).
- Xalma, Cristina (2013). "El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana", en *Integración & Comercio*, No. 36, año 17, enero-junio, pp. 29-42.



Cooperación Sur-Sur en Centroamérica: Los casos de Trifinio y de los mecanismos de asistencia mutua ante desastres

Juan C. Méndez Barquero y Willy Soto Acosta



1. Introducción: evolución y práctica de la Cooperación Sur-Sur en Centroamérica

La Cooperación Sur-Sur (CSS), una modalidad de cooperación internacional que se ha basado históricamente en la solidaridad entre países, ha venido jugando un papel cada vez más relevante dentro de las políticas de desarrollo, política exterior e inclusive de integración regional en los países centroamericanos.

Si bien la CSS no es nueva, en los últimos años está tomando gran relevancia, no sólo en la región centroamericana, sino a nivel latinoamericano (Ojeda, 2010). Las actividades y proyectos llevados a cabo bajo este tipo singular de cooperación –que suele ser el envío de expertos, cursos de corta duración, entre otros-, se enfocan en áreas en donde los países ofrecen asistencia técnica a países de igual o menor nivel de desarrollo relativo.

Dadas las particularidades geográficas, políticas e históricas de la región centroamericana, la evolución y práctica de la CSS ha experimentado matices políticos e institucionales que no siempre han posibilitado su comprensión conceptual y registro histórico. Por ejemplo, con frecuencia se ignora el papel activo que ha jugado Costa Rica y su institucionalidad en materia de desarme, fortalecimiento de la democracia y promoción de la paz hacia sus países vecinos desde una perspectiva de CSS, o bien los programas de cooperación triangular que países no centroamericanos como Chile brindaron a varios Estados centroamericanos en las últimas dos décadas en materia de seguridad ciudadana, apoyo y fomento a la pequeña y mediana empresa, salud pública, agricultura, entre otros (López, 2014).

El plan trinacional Trifinio, un esfuerzo prácticamente con tintes regionales que se remonta dos décadas atrás, es justamente uno de los casos que se presentan en este trabajo como ejemplo de buenas prácticas en materia de CSS en la región.

Es decir, se pudo haber estado frente a prácticas efectivas de cooperación que presentaban características propias de CSS, sin que las mismas fuesen reconocidas como tales. Esto tiene que ver con el fenómeno de la colonialidad del saber, es decir, durante mucho tiempo en nuestros propios países latinoamericanos, enseñamos en nuestras escuelas y centros académicos de Relaciones Internacionales, que la única cooperación válida y reconocida como tal, era la que los países del norte brindaban a los del sur. Ahora que iniciamos un camino de reconocimiento de lo nuestro partir de una construcción de una Ciencia Social propia, que no siga reproduciendo ciegamente las teorías eurocentristas y estadounidenses, nos damos

cuenta de que veníamos practicando entre nuestros Estados, formas de cooperación *sui generis*.

Al interior mismo de las Ciencias Sociales latinoamericanas, se produce un fenómeno de invisibilización de Centroamérica y el Caribe. En efecto, con la excepción de los informes de la Secretaría General Iberoamericana sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, la mayoría de informes y estudios se concentran en el análisis de la CSS en países de América del Sur (Rojas y otros, 2011) y en especial Brasil (Vieira, 2013).

Sin embargo, si bien los registros sobre CSS y sus distintas subcategorías como la triangulación se encuentran dispersos y desagregados en cada país en la región centroamericana, poco a poco los puntos focales y órganos estatales encargados de la gestión y administración de esta modalidad de cooperación –en especial los Ministerios de Relaciones Exteriores–, han venido realizando esfuerzos importantes para elaborar análisis y determinar posibles tendencias en la región centroamericana.

Tal es el caso de los trabajos e informes de la Secretaría General Iberoamericana sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, los cuales han venido sistemáticamente identificando y caracterizando de manera bastante exhaustiva la práctica de la cooperación sur-sur en Iberoamérica hasta el año 2013 (SEGIB, 2015).

En el último informe se destaca en especial una participación bastante activa de los países centroamericanos en proyectos de cooperación sur-sur y triangulación¹, tanto en calidad de países receptores, como países emisores de cooperación.

Esto último es importante resaltarlo, pues en los últimos años ha existido una marcada tendencia de varios países centroamericanos de participar en proyectos de cooperación internacional sur-sur como países emisores. Tal es el caso, por ejemplo, de Costa Rica, el cual para el año 2006 había registrado una participación en 4 acciones de cooperación sur-sur y triangular, las cuales fueron en aumento hasta registrar en el año 2012 una participación en 38 acciones como país emisor, dentro de los cuales Nicaragua, Guatemala y Honduras aparecen como países receptores de cooperación costarricense. Entre el año 2006 y 2012, las autoridades pertinentes en Costa Rica registran que del total de acciones y proyectos realizados en materia de cooperación sur-sur, un 21% corresponde a oferta de cooperación internacional, es decir, Costa Rica como país cooperante o emisor (MIDEPLAN, 2013).

Los temas y áreas de intervención de estas prácticas de cooperación sur-sur “intra-regional” son múltiples. Así, nos encontramos a países



como Costa Rica participando en proyectos de cooperación triangular como primer oferente y Guatemala y Panamá como receptores de cooperación en temas y proyectos tales como fortalecimiento de las capacidades institucionales de servicios de asistencias técnicas de atención primaria, procesos de investigación en casos de lavado de activos, formación básica del programa de Interpol de capacitación en materia de análisis de inteligencia criminal y temas de fortalecimiento de fronteras comunes, entre otros (*Ibíd.*, 2015:186).

Otros proyectos y acciones en materia de cooperación sur-sur (triangulación) incluyen a países como Panamá en calidad de primer oferente y Costa Rica y El Salvador como países receptores de cooperación en materia de ciencia y tecnología.

Por otro lado, mientras algunos autores como Morales (2012) argumentan que la CSS en Centroamérica ha evolucionado y se gesta dentro de procesos y marcos formales de integración regional, tales como el *Plan Puebla Panamá*, el proyecto *Mesoamericano*, el *Mecanismo de diálogo y Concertación de Tuxtla* o el mismo Sistema de la Integración Centroamericana –SICA–, para muchos otros es necesario diferenciar la cooperación internacional de la integración regional.

Rolf y Ulrich (1990), por ejemplo, afirman que la integración regional y cooperación a menudo aparecen como sinónimos en los arreglos institucionales regionales, sin embargo, insisten que una distinción debe hacerse entre ambos conceptos, pues el concepto de integración regional se entiende básicamente como un proceso destinado a abolir la discriminación entre productos y servicios nacionales y extranjeros a través de al menos cuatro etapas: la zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, mientras que la cooperación es una agrupación de intercambios que incluye acciones dirigidas en áreas de interés común. Cooperación es por lo tanto un concepto más limitado en su alcance que la integración regional. Sin embargo, como veremos por ejemplo con el Trifinio, mecanismos de cooperación sub-regionales pueden enmarcarse y potenciar procesos de integración regionales.

2. Cooperación sur-sur intra-centroamericana: el proyecto Trifinio

La región centroamericana denominada “Trifinio” abarca un área aproximada de 7,541 km². Tiene una particularidad geográfica-ecológica que es lo que la define como identidad y unidad: se ubica

en la zona en donde confluyen las fronteras de El Salvador, Honduras y Guatemala, con tres sistemas hídricos: Lempa, Motagua y Ulúa, mismos que constituyen ecosistemas de vital importancia. Fue este potencial biológico lo que condujo a los tres Estados en 1988 a firmar el Plan de Desarrollo de la Región del Trifinio, conocido como Plan Trifinio, el cual posteriormente, en 1997, permitió el “Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio” (Ayala y Ambrosio, 2011: 8).

Aunque el motor que impulsó el surgimiento del Plan Trifinio lo constituyó la necesidad de conservación forestal del bosque nuboso del Macizo de Montecristo, ubicado en la triple frontera, pronto se tomó consciencia de que tal afán era imposible de llevar a cabo sin una atención socio-económica de las poblaciones humanas ubicadas en esos ecosistemas. En efecto, sin enfrentar problemas tales como pobreza, salud, exclusión, no se podría llevar a cabo la protección ecológica, en el sentido de que ante las necesidades socio-económicas, estos grupos humanos iban a afectar negativamente el ambiente, por ejemplo, por medio de la deforestación indiscriminada. Estas poblaciones humanas que se ubican en el ecosistema comprenden 8 municipios de El Salvador, 15 de Guatemala y 22 de Honduras (OEA, 1993: 13-14).

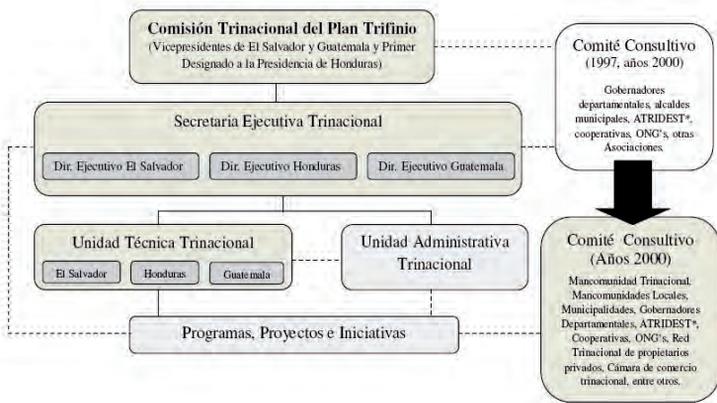
Lo que se propuso en el Plan Trifinio era “...: 1) mejorar el nivel de ingresos y condiciones de vida de la población; 2) aumentar la complementariedad de las estructuras económicas a nivel trinacional; 3) lograr la preservación, restauración y protección de los recursos naturales; 4) mejorar la infraestructura física; y 5) mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional” (Ayala y Ambrosio, 2011: 8-9). Para poder lograr el cumplimiento de esos cinco metas, se dotó al proyecto de cuatro instrumentos: “... 1) la cooperación transfronteriza, 2) la gestión conjunta de financiamiento, 3) la inversión compartida de los tres países, y 4) el manejo integrado de los recursos naturales” (Ayala y Ambrosio, 2011: 8-9).

Si bien es cierto que en este trabajo hemos presentado el Plan Trifinio como una experiencia exitosa de cooperación sur-sur, una mirada objetiva del proceso no puede desconocer el impulso e “injerencia” de actores externos. En efecto, “... la composición de la comisión coordinadora y el área responsable de los asuntos técnicos revela un rasgo del diseño institucional del Trifinio que se convierte en una constante, esto es, el papel preponderante de distintos organismos internacionales en el desarrollo de la experiencia, primero en su impulso inicial y más tarde en las tareas de asistencia técnica” (Morales y Ramírez, 2015: 3).



No obstante la presencia de entes externos en este proyecto, a través de financiamiento y/o asistencia técnica, un rasgo que se le atribuye como propio, es la arquitectura de gobernanza empleado. En efecto, “el modelo de gobernanza que se deriva de la creación de la Comisión Trinacional no tiene algún paragón en Europa, donde, en lugar, se establecen exclusivamente instituciones transnacionales de cooperación transfronteriza a nivel local” (Celata, F.; Coletti, R.; Stefania, V., 2012: 9).

Este modelo de gobernanza se puede visualizar de la siguiente manera:



Fuente: Tomado de Celata, F.; Coletti, R.; Stefania, V., 2012: 9.

Uno de los puntos más sobresalientes que llaman la atención del Trifinio como “modelo” propio centroamericano (no obstante lo que ya se señaló de participación de actores externos), es que a pesar de ser una unidad conformada por los tres Estados, ha generado una dinámica local-regional, desde abajo podríamos decir.

Con esto nos referimos particularmente a la creación de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (MTFRL) en 2007:

“... la MTFRL es una respuesta, con voluntad política, compromiso, responsabilidad e identidad con los problemas locales frente a las nuevas tendencias del desarrollo local sostenible, la descentralización de los Estados y los nuevos desafíos de la integración centroamericana, en el marco de nuevas estrategias de integración latinoamericana, y con el apoyo de una cooperación descentralizada, activa, solidaria y respetuosa de la dinámica de los actores locales

centroamericanos” (Cardona, citado por Morales y Ramírez, 2015: 7).

La MFTRL se comprende a partir del modelo *sui generis* de gobernanza reflejado en el gráfico N. 1. En efecto, “... la estructura organizativa de la CTPT revela una dinámica de devolución “hacia arriba”, donde los gobiernos nacionales delegan parte de sus competencias a un organismo tripartito que tiene su propio fundamento territorial en un área transfronteriza definida por Tratado... Paralelamente, desde el principio, este fenómeno de descentralización se expresa también “hacia abajo”, a través de la participación activa de los actores locales y de las municipalidades” (Celata, F.; Coletti, R.; Stefania, V., 2012: 9-10). Quizás esta frase cristaliza la dinámica de esta experiencia casi única en América Latina y el Caribe: “La región Trifinio se presenta, entonces, como una entidad compleja, multinivel, pluri-actoral y con una geometría variable, cabecera y punto de coordinación de políticas y fondos de financiación para el manejo de recursos compartidos en el territorio” (Celata, F.; Coletti, R.; Stefania, V., 2012: 11-12).

¿Qué es lo destacable del Plan Trifinio tanto en cuanto a CSS como a la manera tradicional, estado-céntrica, de gestionar los recursos y los problemas? Cinco elementos dan cuenta de eso:

1. El concepto tradicional de Estado-Nación es superado, predomina el diálogo descentralizado para el desarrollo local bajo una modalidad participativa y democrática que busca construir procesos autogestivos de desarrollo desde las comunidades (esquema bottom-up) desde un territorio compartido, más allá de las fronteras nacionales.
2. La consolidación de una entidad trinacional ha contribuido a reformular el concepto de frontera como zona compartida y común de integración y desarrollo.
3. La experiencia más representativa se realiza entre municipios en el diseño de agendas trinacionales, con capacidades desarrolladas para la gestión de la cooperación con donantes de CIPD, donde se impulsa fuertemente la cooperación transfronteriza y triangular.
4. La estrategia de CSS intermunicipal transforma los proyectos regionales en políticas públicas trinacionales para el desarrollo humano sustentable, superando barreras políticas, económicas y jurídicas.
5. El valor agregado de esta experiencia es la creación de mecanismos locales transfronterizos y la construcción de redes territoriales, así como el consenso trinacional



a escala local y la dinámica incluyente a través del diálogo y colaboración con los actores locales públicos y privados, garantizando su participación, aportación y corresponsabilidad.” (Ayala y Ambrosio, 2011: 4).

La experiencia del Plan Trifinio centroamericano pone de manifiesto al menos cuatro cosas:

- 1) Las vías fluviales y sus ecosistemas constituyen una unidad ecológica a pesar de las divisiones político-administrativas, es decir, las fronteras entre los Estados.
- 2) El reconocimiento de que el compartir esas “casas comunes” biológicas impone una lógica de cooperación entre los Estados ribereños para poder conservarlas, en lugar de una lógica de conflicto.
- 3) La toma de conciencia de que esos ecosistemas transfronterizos albergan una serie de dinámicas de poblaciones humanas, entre las que destacan: flujos migratorios legales e ilegales, comercio, contrabando de mercancías, diferentes grupos étnicos, trata de personas, actividades laborales no sujetas a las normas de los países, narcotráfico, formas de crimen organizado. Y aunado a ello, el saber que, para proteger esos ecosistemas, hay que gestionar lo social.
- 4) Un doble reconocimiento por parte de los tres Estados-actores: de que esa gestión integrada biológico-social ayuda a la integración entre ellos; y que eso contribuye a su vez a una integración de más alto nivel, es decir, de los esquemas de integración regional al cual pertenecen: el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

3. Asistencia mutua ante desastres: los mecanismos humanitarios en Centroamérica como dinámica emergente de la cooperación sur-sur

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre países en Desarrollo que tuvo lugar en Argentina en 1978, el concepto de CSS ha intentado conceptual, institucional, operacional e institucionalmente fortalecer y repensarse a sí mismo como una manera creativa de la capacidad de los países en desarrollo de resolver sus propios problemas (UNDP, 1978).

Sin embargo, en la arquitectura actual de la CSS, existe una casi absoluta ausencia sobre la contribución que los mecanismos humanitarios representan para la teoría y práctica de la cooperación internacional, en especial la cooperación sur-sur.

Los asuntos y mecanismos de asistencia humanitaria no han tenido el impacto mediático como quizás ha sucedido con otros temas de la agenda centroamericana. La agenda comercial, ambiental, de infraestructura, narcotráfico y seguridad entre otros, han ocupado la mayor atención tanto de la opinión pública, como de quienes toman las decisiones políticas (Méndez, 2014).

A pesar de que los acuerdos y mecanismos de asistencia mutua ante desastres y temas de riesgo de desastres no tienen la visibilidad de la que gozan otras temáticas, éstos han cobrado una fuerza y alcances muy relevantes en la región centroamericana en los últimos años.

Los mecanismos e instrumentos de cooperación regional, tales como el “Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres Meg-Reg”, es uno de los ejemplos más claros y puntuales al respecto en materia de gestión del riesgo y asistencia humanitaria en contexto de desastres en los seis países de la región (Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala).

El *Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres* (MegReg) si bien fue diseñado en el marco de uno de los órganos especializados SICA, ha sido un instrumento de cooperación internacional centroamericano sobre el cual se han valido e inspirado gobiernos en la región para brindar asistencia y cooperación a sus países vecinos en situaciones difíciles. Tal es el caso de países como Costa Rica dando asistencia humanitaria a Nicaragua durante las tormentas tropicales que azotaron al último en 2010, o bien países como Panamá y El Salvador ofreciendo cooperación internacional (asistencia) humanitaria a Guatemala durante uno de los más fuertes terremotos en 2012.

Este mecanismo es en esencia un acuerdo de cooperación interestatal sobre asistencia humanitaria que se remonta al año 1999, cuando a raíz de la XX Cumbre de Presidentes del SICA, se instruyó al Centro para la Coordinación de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), a establecer mecanismos de acción conjunta, transparente y participativa, con el apoyo de organismos nacionales y regionales, en caso de catástrofes.

En virtud de lo anterior se adoptó este mecanismo conocido generalmente por sus siglas “MecReg”, como instrumento de los países centroamericanos cuando se requiera de la ayuda y asistencia humanitaria internacional y de sus miembros.





Poco a poco, los países del área han venido ejecutando no sólo planes de fortalecimiento y modernización institucional de las entidades rectoras nacionales para la atención de emergencias, protección civil y de gestión integral de riesgo, sino sobre este Mecanismo Regional de la Ayuda Mutua ante Desastres, para lo cual en coordinación con las Cancillerías centroamericanas, se ha intentado dar los primeros pasos para actualizar instrumentos y protocolos que permitan a las Cancillerías en casos de desastres, una cooperación coordinada con sus homólogos de la región para dar una respuesta efectiva.

Estos procedimientos han integrado los sistemas de protección civil de la región de una manera muy ordenada, sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado evaluar los alcances prácticos de dichos procedimientos regionales, pues si bien existe la voluntad política para asistir a un país centroamericano cuando este así lo solicite, los llamamientos de asistencia internacional humanitaria del país afectado, en muchas oportunidades no hacen referencia a estos mecanismos existentes (Méndez, 2014: 51).

Recientemente, el MegReg ha experimentado oportunidades de mejora, las cuales han sido respaldadas por los gobiernos de los países centroamericanos con el objetivo de afinar los espacios de integración y coordinación en la materia. En especial, sobresalen los esfuerzos de los países centroamericanos para la creación consensuada de un “Reglamento para la Constitución, Mantenimiento y Operación de la Fuerza de Tarea Centroamericana” (FTC), la cual estaría constituida por un conjunto de grupos especializados de las diferentes disciplinas en los ámbitos de primera respuesta, evaluación de daños y análisis de necesidades, apoyo a las labores de respuesta sectorial y los que el CEPREDENAC considere necesario para la asistencia inmediata en desastres.

A nivel nacional, los esfuerzos del MegReg han sido respaldados con la adopción y actualización permanente de los Manuales de Cancillería para la asistencia humanitaria, los cuales si bien adoptan formatos y requerimientos diferentes en cada país, conservan el mismo espíritu y los elementos esenciales que se han gestado en el marco de las iniciativas regionales. En el caso costarricense por ejemplo, el Manual de Cancillería para la gestión de la asistencia internacional humanitaria y técnica, cuya última versión se remonta al 2011, ha sido un producto de estos esfuerzos que se circunscriben al mecanismo regional de respuesta ante los desastres (*Ibid.*, 2014).

Es importante destacar además que los seis países centroamericanos han aprovechado otras oportunidades y plataformas en la materia para unir esfuerzos y coordinar espacios para el intercambio de experiencias y conocimientos. Muchos de estos espacios han sido

posibles gracias al interés y a los recursos de organismos y agencias de cooperación internacional. Uno de los ejemplos más relevantes al respecto lo constituye el trabajo de la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, la cual ha impulsado proyectos regionales de coordinación humanitaria y otras iniciativas respaldadas financieramente por la Unión Europea, con la finalidad de fortalecer las capacidades de respuesta de los organismos de protección civil de la región y facilitar el intercambio de recursos humanitarios entre los países centroamericanos en contextos de desastres.

Por ejemplo, la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, en el marco de sus guías sobre la facilitación de la asistencia humanitaria, han emprendido un esfuerzo de integración regional a nivel de documentación, mediante la adopción de un Compendio Normativo Regional para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Casos de Emergencia, el cual se basa en recomendaciones que surgieron de reuniones regionales sobre Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria, espacios en donde han coincidido representantes gubernamentales de organismos de protección civil de la región centroamericana (IFRC, 2011).

Este Compendio tiene como propósito facilitar el trabajo de los gobiernos de la región en el proceso de articular, dentro de la normativa nacional, la información pertinente a la regulación y facilitación de la asistencia humanitaria internacional en casos de emergencia o desastre; permitir a los gobiernos de la región identificar las fortalezas de la legislación nacional de su país en materia de prevención y atención de desastres, así como aquellas áreas donde el esquema reglamentario podría ser fortalecido en previsión de futuros desastres. Además, permitir un rápido intercambio de información acerca de los procedimientos legales existentes en los diferentes países de la región durante una emergencia o un desastre y constituir una herramienta que mejore la cooperación mutua entre los países y demás actores internacionales que brinden asistencia en ese tipo de situaciones (Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, 2012).

Asimismo, la Unión Europea a través de su Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) ha venido implementando desde hace más de seis años planes de acción regionales denominados "DIPECHO", los cuales han contado con el apoyo, respaldoytrabajoconjunto de los gobiernos centroamericanos, agencias de cooperación internacional, CEPREDENAC y entes de las Naciones Unidas.



Estos planes de acción regional agrupan a los organismos estatales de protección civil, y tienen como objetivo fundamental el fortalecer las capacidades locales y nacionales en atención de emergencias, respuesta a desastres y gestión integral del riesgo. En el marco de estos esfuerzos, el CEPREDENAC ha jugado un papel importante articulando las distintas necesidades de los sistemas nacionales, mediante el diseño de perfiles de proyectos que se ajusten a las necesidades locales.

De esta manera, cada proyecto y plan de acción que se ha presentado bajo el nombre de DIPECHO ha respondido a objetivos específicos. Estos van desde el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana en el nivel local y regional a través de la plataforma centroamericana de información y comunicación, consorcios CEPREDENAC-Programa Mundial de Alimentos, hasta contribuir a la construcción de resiliencia de las comunidades centroamericanas; esto último por medio del fortalecimiento de la consideración en las prioridades de las políticas regionales, nacionales y locales del desarrollo de la reducción de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de América Central (PCGIR) y las Políticas Nacionales en la región centroamericana (Méndez, 2014).

En todos estos proyectos regionales ha existido una voluntad política y un interés de los organismos de protección civil de la región para trabajar de manera conjunta con las sociedades nacionales de la Cruz Roja, agencias de Naciones Unidas y CEPREDENAC.

Otro de los ejemplos de proyectos regionales de cooperación que han tenido mucho impacto en términos de sus resultados y buenas prácticas en la articulación de trabajo, fue el Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (PREVDA).

Esta iniciativa regional financiada por la Unión Europea. Su presupuesto ascendió a veinte cuatro millones de euros y nació como una instancia de cooperación y coordinación entre el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) y la Unión Europea, con el fin de contribuir a la consolidación de la integración regional, mediante la creación de una alianza estratégica y operativa entre los organismos del SICA con mandatos relacionados con la temática de la Gestión de Riesgos, de la Gestión Integral de los Recursos Hídricos y de la Gestión Ambiental.

Durante cinco años, el objetivo del proyecto fue desarrollar condiciones políticas e institucionales en la región centroamericana

para impulsar en cada uno de los seis países (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) cambios hacia la gestión integral de los riesgos relacionados con el agua, con una perspectiva de Gestión Ambiental.

Uno de los mayores logros de esta iniciativa regional fue la facilitación de las condiciones para la gestión del riesgos, la gestión integral de recursos hídricos y la gestión ambiental en la región, apoyando tanto a los procesos como a los actores nacionales y locales, mediante el fortalecimiento de capacidades y de manejo de información homogénea en los países y comunidades.

Otras iniciativas actualmente en marcha en la región, tales como el seguimiento a los resultados y las recomendaciones de la Consulta Regional de la “Iniciativa Nansen” celebrada en San José en diciembre del 2013 sobre el desplazamiento transfronterizo por desastres naturales, constituyen espacios que refuerzan el acercamiento y trabajo conjunto en el marco de la integración regional, toda vez que requieren de la cooperación interestatal, organismos de protección civil, direcciones de migración de la región y otros entes para asumir posiciones y pasos conjuntos (Iniciativa Nansen, 2013).

Finalmente, es importante indicar que las plataformas internacionales para la gestión integral del riesgo han jugado un papel importante fomentando la coordinación y proyectos de cooperación internacional triangular entre los países centroamericanos. Uno de los espacios internacionales más relevantes para la gestión integral del riesgo y la coordinación regional, lo constituye la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, liderada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR por sus siglas en inglés). Este foro mundial de carácter político ha sido aprovechado de manera conjunta por los países centroamericanos para unir posiciones comunes y tomar medidas que beneficien a la región, y en especial a la Política Centroamericana Regional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR-) y sus componentes sobre asistencia humanitaria.

Asimismo, como se ha mencionado antes, los Mecanismos de Asistencia Internacional Humanitaria (MIAH, por sus siglas en español) han sido además espacios de concertación en donde los países centroamericanos han asumido posiciones comunes de cara a la integración y realidad centroamericana. Durante estos espacios regionales que han tomado lugar en Jamaica, Panamá y Argentina, los Estados centroamericanos han tenido la oportunidad de dialogar entre ellos y, con base en las políticas centroamericanas, buscar alianzas intra-regionales que buscan fortalecer la coordinación oportuna en situaciones de emergencia y desastres.



Consideraciones finales

El Plan Trifinio y la evolución de los mecanismos humanitarios en Centroamérica como dinámica emergente de cooperación sur-sur, indican que los países centroamericanos han logrado una madurez muy relevante en esta materia, brindando cada uno valor a la región centroamericana desde sus propias experiencias y capacidades.

Es posible que la arquitectura internacional de la CSS necesite un apoyo continuo para asegurar su subsistencia, sin embargo, es indispensable el ejercicio crítico continuo y la capacidad de los gobiernos de la región para innovar en proyectos que involucren por ejemplo alianzas públicas privadas.

En este sentido, es imperativo que los Gobiernos de los países centroamericanos revitalicen sus acuerdos de cooperación regional con base no solamente en las grandes agendas internacionales como la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, sino en un contexto internacional en donde el foco de la atención política y económica del “Sur Global” se centra en China, India o Brasil.

Las dinámicas emergentes (ayuda humanitaria en materia de desastres naturales) y prácticas más consolidadas de cooperación sur-sur (caso del Trifinio) que se han expuesto, pueden servir de ejemplo para asociaciones y acuerdos de cooperación con otras regiones en América Latina y el mundo. La región cuenta con una experiencia, innovación y acuerdos de asociación interinstitucional muy importantes que pueden nutrir y servir para sortear los retos que impone el nuevo milenio, tales como la rápida urbanización, el desempleo, la inseguridad y narcotráfico y sobre todo, los efectos cada vez más palpables del Cambio Climático en materia ambiental y de poblaciones humanas

En la medida en que los países centroamericanos mantengan una actitud y enfoque de igualdad y respeto y superen las diferencias de carácter más diplomático, podrán seguir fortaleciendo una agenda común centroamericana con instrumentos de cooperación sur-sur y triangulación de cara al largo plazo y logro de los objetivos de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Notas

1. La Secretaría General Iberoamericana entiende la Cooperación Triangular como una modalidad de la Cooperación

Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes, se reparten el ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor y el segundo oferente. El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer oferente, quien actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades. Ver: SEGIB (2014). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Madrid: SEGIB.

Bibliografía

- Ayala, C.; Ambrosio, K. (2011). *Cooperación en la Región del Trifinio: un caso de cooperación transfronteriza Sur-Sur*. Estudio de caso. México D.F.: Instituto Mora.
- Celata, F.; Coletti, R.; Stefania, V. (2012). "La reterritorialización de la Región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina" (Ponencia: XII Coloquio de Geocrítica). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- CEPRENAC (2010). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos PCGIR*. Ciudad de Guatemala: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.
- CEPRENAC (2012). *Reglamento para la Constitución, Mantenimiento y Operación de la Fuerza de Tarea Centroamericana*. Ciudad de Guatemala: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.
- ECHO (2004). *The DIPECHO programme: reducing the impact of disasters*. Bruselas: Humanitarian Aid Directorate-General (ECHO) Recuperado de <http://Europa.eu.int/comm/echo/index>
- Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja (2012). "Compendio normativo regional para la gestión de la asistencia humanitaria internacional en casos de emergencia". Ciudad de Panamá: FICR (documento inédito).
- Fonseca, M; Jerrens, A. (2012). "Pensamiento decolonial: ¿una "nueva" apuesta en las Relaciones Internacionales?", en *Relaciones Internacionales*, N. 19. Madrid: GERI-Universidad Autónoma de Madrid.
- IFRC (2011). *Introduction to the Guidelines for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*. Ginebra: IFRC.
- Iniciativa Nansen (2014). "Resultados y conclusiones de la segunda consulta regional de la iniciativa Nansen: desplazamiento transfronterizo en contextos de desastres: nuevas perspectivas retos emergentes". Recuperado de www.nanseninitiative.org [consultado el 22 de setiembre 2015]





- Méndez, J. (2014). "La gestión integral de riesgos como elemento dinamizador de la integración regional centroamericana", en *Revista Relaciones Internacionales*, No.87.2. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica.
- MIDEPLAN (2013). *Costa Rica: Sistematización de la Cooperación Sur-Sur y Triangular 2006-2012*. San José: MIDEPLAN.
- Morales, H. (2012). *Cooperación Sur Sur. Construyendo Lazos de Solidaridad, dignidad y Soberanía*. Bilbao: Mugarik Gabe. (Disponible en www.mugarikgabe.org).
- Morales, F y Ramírez, J. (2015). "Cambio institucional en la experiencia del Trifinio". 3^{er} Encuentro Mesoamericano de Estudios Transfronterizos. Nicoya: Universidad Nacional de Costa Rica.
- Ojeda, T. (2010). "La cooperación sur-sur la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido", en *Relaciones Internacionales*, No.15. Madrid: GERI-Universidad Autónoma de Madrid.
- Organización de Estados Americanos (1993). *Plan Trifinio – El Salvador -Guatemala-Honduras 1992*. Washington D.C: Organización de Estados Americanos.
- Rolf, L.; Ulrich, H. (1990). "Regional Integration Among Developing Countries: Opportunities, Obstacles and Options", *Kieler Studien*, No. 232. Alemania: Universitat Kiel.
- Rojas, F.; Beirute, T. (2011). *América Latina y el Caribe. Nuevas formas de Cooperación. Las dimensiones sur-sur*. Buenos Aires: FLACSO TESEO.
- SEGIB. (2015). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- SEGIB (2014). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Madrid: SEGIB.
- Vieira, M. (2013). "IBSA at 10: South-South Development Assistance and the Challenge to Build International Legitimacy in a Changing Global Order". *Strategic Analysis* 37 (3).
- UNISDR. (2013). *Taller regional planificación DIPECHO 2012-2013*. Roatán, Honduras: UNISDR-CEPRENAC.
- Tickner, A.; Wraeve, O. (2013). "Epistemologías geoculturales", *Relaciones Internacionales*, N. 22. Madrid: GERI-Universidad Autónoma de Madrid.

ALBA, el Tratado de Comercio de los Pueblos y los obstáculos persistentes a la cooperación económica Sur-Sur en América Latina y el Gran Caribe

Asa K. Cusack



Pocos proyectos regionales han capturado la atención del público latinoamericano y caribeño como lo hizo la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) cuando sus dos fundadores, Venezuela y Cuba, comenzaron a canjear petróleo subsidiado por servicios médicos de atención primaria, iniciando un intercambio donde las fortalezas de un socio pasaban a compensar las debilidades del otro. Conforme iban floreciendo nuevas iniciativas de distinta índole bajo la misma lógica, aumentaba la fama del ALBA como un caso ejemplar de una nueva forma de relación Sur-Sur en la región.

Para 2009, los influyentes informes de la Secretaría General Iberoamericana en esta materia notaban que una gran parte del total de la Cooperación Sur-Sur (CSS) dentro de la región se debió a la relación cubano-venezolana y el ALBA (Xalma, 2009), pues como señalaron Benzi y Lo Brutto representaba “la cooperación que más personas y dinero [estaba] moviendo en el continente” (2013: 241). Esta nueva forma de regionalismo, calificada por los teóricos como “sobre todo un marco de cooperación sur-sur” (Sanahuja 2008: 29), llegó incluso a figurar entre las alternativas al neoliberalismo propuestas tanto por respetados académicos (Jessop 2011: 25) como por los *bestsellers* del mundo de no ficción (Klein, 2007: 456).

Pero con el tiempo comenzaron a surgir dudas sobre la eficacia del proyecto, pues pocas de sus diversas y variadas iniciativas parecían consolidarse, junto con algunos llamados a que se investigue con mayor profundidad si es que el ALBA estaba cumpliendo en la práctica con los principios y fines resaltados en su discurso (Absell, 2012).

Este estudio responde a estos últimos llamados, cuestionando desde un principio la idea del ALBA como abanderado de la CSS. Adoptando una visión de la CSS como un espectro que va desde cooperación técnica hasta la cooperación económica (Xalma & Vera, 2008: 8), argumenta que las investigaciones académicas sobre el ALBA tienden a resaltar el impacto de las conocidas “misiones” sociales que se acercan al polo técnico de la CSS. Primero, esta visión reducida resta importancia al polo económico a pesar de su centralidad histórica. Segundo, parece pasar por alto la creciente tendencia del ALBA a abordar temas económicos “duros” para impulsar cambios transformativos entre y dentro de sus estados partes.

Este trabajo, en cambio, se enfoca en el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) (2009) como iniciativa económica medular del ALBA, explorando la relación entre la CSS y los medios y fines de este tratado alternativo autonomista que busca un mayor espacio de políticas para implementar estrategias de “desarrollo endógeno”. Para entender y evaluar el desenvolvimiento de la implementación del

TCP se rastrea su negociación desde un intento multilateral en 2010, hasta un oportuno proceso bilateral emprendido entre Venezuela y Ecuador en 2011, los dos intentos habiendo sido provocados por la salida de Venezuela de la Comunidad Andina. Revela que el TCP no se pudo acordar ni de manera intra-bloque ni dentro de un proceso bilateral, lo cual implica que el comercio sigue regido por las mismas normas que antes de la existencia del ALBA. Un análisis de los factores que impidieron su progreso resalta las herencias contextuales y estructurales, las confusiones de la “olla podrida” del regionalismo latinoamericano y caribeño, un adverso contexto institucional a nivel global, las capacidades y culturas de estado, faccionalismo respecto a las estrategias de desarrollo e incluso los mecanismos mismos de este desarrollo. Concluye con una consideración de las implicaciones claves para el futuro del ALBA, el estudio del ALBA y la comprensión de la CSS en la región.

ALBA y las ideas Sur-Sur: ¿algo más que cooperación?

La evolución del concepto Sur-Sur

Más allá del hecho de darse entre países relativamente pobres, lo que reúne a las diversas interpretaciones del concepto de CSS es la idea de que las relaciones toman una forma distinta a la Norte-Sur, caracterizándose como horizontales, consensuadas y equitativas en lugar de verticales, impuestas y desiguales. Las divergencias, sin embargo, tienen que ver a menudo con la amplitud de la definición, que durante las últimas décadas ha variado según las ideologías prevalentes a nivel internacional. Hoy en día el término tiende a referirse a programas de asistencia técnica, intercambio de conocimientos o intervenciones directas a pequeña escala en sectores específicos –es decir, algo parecido a la cooperación tradicional Norte-Sur. Pero en sus inicios, el concepto de la CSS surgió más bien por “la necesidad de llamar la atención y articularse en temas clave como la relación entre comercio y desarrollo o las asimetrías del sistema económico internacional” (Ayllón Pino, 2009: 23), lo cual implica una visión más profunda y estructural tanto del problema como de su posible solución. La visión de esta vertiente económica como una potente herramienta de ayuda vio su cénit en los años setenta con la proclamación ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de un “Nuevo Orden Económico Internacional”, cuyo contenido abogó por cualquier reforma en casi cualquier ámbito



que condujera a una mayor equidad a nivel internacional, inclusive “trato preferencial y no recíproco ... en todo campo de cooperación económica internacional en que resulte posible” (UNGA, 1974, art.4). Para capturar estas distinciones y así aclarar el debate, este trabajo adopta la división aplicada por Xalma y Vera (2008: 8) entre la Cooperación Técnica (CTSS), que refuerza mutuamente ciertas capacidades sectoriales (educación, salud, infraestructura etc.), y la Cooperación Económica (CESS), que abarca los ámbitos esenciales de comercio y finanzas incluso a través de coordinación de políticas económicas.² Como notan estos autores, se trata de una división “difusa”, y por lo tanto la CTSS y la CESS se utilizarán aquí más bien como dos polos de un mismo espectro.

El ALBA y lo Sur-Sur: ¿social o abarcador?

Estos dos polos se ven reflejados en los análisis del desenvolvimiento del ALBA dentro de la región latinoamericana y caribeña. Por un lado el ALBA se suele colocar hacia el extremo técnico, con el énfasis empírico en sus dimensiones sociales y sus efectos sectoriales. Por otro ha habido un creciente interés académico por las iniciativas económicas del ALBA que se acercan más bien al polo económico, pero falta una base empírica sólida.

La visión del ALBA como CTSS se ha alimentado sobre todo del peso importante que se les suele otorgar a las “misiones” sociales en los balances del impacto del ALBA. Esta tendencia se basa a su vez en el temprano éxito y claros alcances que tuvieron los primeros programas emprendidos entre Venezuela y Cuba. Éstos son diversos y variados, contemplando alfabetización, formación deportiva, cirugía ocular y censado de discapacidades (entre otras cosas), pero el más importante ha sido Misión Barrio Adentro, cuyo eje fundamental es el canje de médicos cubanos por petróleo venezolano. Por supuesto que estas iniciativas conllevan un aspecto económico, tanto en términos de capital humano para Venezuela como de gasto energético para Cuba, pero fueron las mejoras inmediatas en calidad de vida las que dieron una cara reconocible al precepto de beneficio mutuo en función de las fortalezas y debilidades de cada socio (Kirk, 2011). Con las misiones convertidas así en la encarnación y la prueba del ALBA, no es de sorprender que los primeros analistas del ALBA hayan podido decir “sin temor a equivocarme, que las misiones son el alma, esencia y sustancia del ALBA” (Varela Rangel, 2005: 76).

Desde estos inicios no han faltado investigaciones que resalten los éxitos de la vertiente social del ALBA, tanto en salud como en la

educación (Artaraz, 2011, 2012; Muhr, 2015), pero este enfoque se expresa a nivel teórico también. Pía Riggiozzi, por ejemplo, considera que el ALBA representa una especie de “regionalismo transnacional bienestarista” basado en una “cooperación trans-societal sin precedentes en proyectos de educación, salud y vivienda que no sólo tienen un impacto en el desarrollo humano pero que crean también nuevos contratos estado-sociedad respecto a la inclusión, el bienestar, la seguridad y la dignidad de grupos excluidos desde tiempo atrás” (2012: 435). De la misma manera las misiones forman parte de la base empírica del “regionalismo post-liberal” teorizado por José Sanahuja, donde el ALBA se considera “sobre todo un marco de cooperación sur-sur” en lugar de un proyecto integracionista de índole económica (2008: 29).

Sin embargo, conforme pasaron los años, fueron surgiendo nuevas iniciativas económicas que abrieron camino a nuevas interpretaciones académicas. De repente los estudios pudieron agregar a sus análisis –sin siquiera detallar los más pequeños– los Fondos de Convergencia Estructural, las empresas “Grannacionales” (transnacionales estatales), el Banco (de desarrollo) del ALBA, el sistema sub-regional de créditos blandos y trueque Petrocaribe, la moneda virtual el SUCRE y el Tratado (alternativo) de Comercio de los Pueblos (TCP), o una combinación *ad hoc* de estos elementos variados. Como buscaban el desarrollo y el fortalecimiento de agrupamientos latinoamericanos dentro de un mundo de creciente multipolaridad, estas nuevas iniciativas mostraron otra cara de la CSS en el ALBA (Sanahuja 2011: 213) y entraron en las cuestiones más estructurales de la cooperación económica. Para algunos, este cambio dotó al ALBA incluso de potencial transformador, convirtiéndola en el “intento más alentador en todo el mundo de lograr un desarrollo cooperativo” (Hart-Landsberg, 2010) o un elemento clave de una postura hacia la globalización que pasa de ser acomodadiza o defensiva y se vuelve contra-hegemonía (de la Barra, 2010; Benzi, 2010; Muhr 2010).

Pero las dos perspectivas conllevan ciertas debilidades, aunque de distinto tipo. La naturaleza innovadora e impacto significativo de los programas sociales del ALBA están bien documentados, y el propósito de este trabajo no es el de descalificar los estudios que resaltan estos logros. No obstante, aun si aceptamos que la vertiente social del ALBA ha representado un gran aporte a la CSS en la región, hay que señalar ciertas características que a menudo se pasan por alto. No se suele notar, por ejemplo, que programas para eliminar el analfabetismo (Misión Robinson/Yo sí puedo), extraer cataratas (Misión Milagro) y censar las necesidades de los discapacitados (Misión José Gregorio Hernández) son de naturaleza periódica.³ Por tanto podría decirse que, en rigor, Barrio Adentro constituye el único programa social del ALBA que ha tenido un alto impacto continuo y



sostenido.⁴ Es decir, el impacto indudable de la vertiente social del ALBA se puede sobreestimar también.

El problema más grave, sin embargo, se encuentra al abordar las iniciativas económicas como evidencia de una cooperación económica Sir-Sur de gran envergadura. En algunos casos el nivel de análisis está tan alejado de la miga de los procesos, que no se aprecia siquiera un intento de indagar en las complejidades de iniciativas específicas (Brutto & González Gutiérrez, 2014: 141–144). En otros, una falta generalizada de transparencia en las instituciones nacionales y regionales que integran las iniciativas ALBA (Benzi, 2010: 18) obliga al analista a construir sus argumentos sobre la base de discursos políticos y textos oficiales que por naturaleza pecan de optimistas. Como señala Christopher Absell en su evaluación de la literatura sobre el ALBA, al encontrarse con “la suposición subyacente de casi todo el trabajo ... que la organización es un factor positivo que podría llevar un elemento de equidad económica y justicia social a los pueblos de América Latina y El Caribe”, esta debilidad empírica hace que los investigadores “miren al ALBA con buenos ojos” (2012: 90). Como la cooperación económica Sur-Sur abarca incluso cambios estructurales, la incidencia de este último factor en los hallazgos investigativos puede conducir a evaluaciones fuertemente engañosas del impacto real del ALBA.

Para resumir, el propósito de este trabajo no es evaluar el balance global de las contribuciones del ALBA en materia de CSS, ni tampoco negar el impacto de sus programas más conocidos. Propone más bien que las misiones no son el elemento de mayor potencial transformador entre las diversas iniciativas del ALBA que caben dentro del marco CSS, pues existen otras iniciativas de cooperación económica que podrían provocar cambios más profundos que los sectoriales previstos por la cooperación técnica. La pregunta es ¿hasta qué punto existe una base empírica sólida que demuestra semejante impacto? El mejor enfoque empírico para responder a esta pregunta es la iniciativa medular de la vertiente económica del ALBA, el TCP, que nos ofrece una ventana única a los progresos y problemas tanto del ALBA como de la CESS en la región.

El Tratado de Comercio de los Pueblos como Cooperación Económica Sur-Sur

¿Qué TCP?

Cabe recordar desde el principio que tanto por “[tratarse] de un proyecto ambicioso y de peculiar complejidad” (Benzi & Lo Brutto, 2013: 242) como por la vaguedad generalizada de su nomenclatura, los estudiosos del ALBA deben ser muy precisos al identificar sus blancos y sus municiones.

La etiqueta “TCP”, por ejemplo, nace con el acuerdo para la adhesión de Bolivia durante la cumbre de La Habana en 2006, pero aunque esta diferencia no se suele notar, poco tiene que ver aquel TCP con la versión que salió a la luz en la cumbre de Cochabamba en 2009. El TCP de 2006, que no se estudiará aquí, es calco directo del acuerdo fundador 2004 entre Cuba y Venezuela. Éste se destaca por su mezcla inusual de programas sociales específicos (como Barrio Adentro) y cambios comerciales de gran envergadura (como la eliminación cubana de toda barrera arancelaria o no arancelaria a la exportación venezolana). Por otro lado, el TCP de 2009, que sí será el foco de este artículo, se trata de un marco de principios formulado con el propósito específico de dar forma a un futuro acuerdo multilateral alternativo, o en su falta, a cualquier acuerdo comercial bilateral que surgiera entre los países del ALBA. El presente artículo tampoco habla de casos puntuales de comercio solidario como la compra de textiles bolivianos por parte de Venezuela después de la eliminación de preferencias unilaterales ATPDEA otorgadas por los Estados Unidos (EEUU) (Tabares, 2010): no es para tacharlos de triviales sino para reconocer que merecen una menor atención al compararse con un acuerdo institucionalizado que podría cambiar la estructura de *todo* el comercio entre dos o más países del ALBA.

Siendo más específico aún, este artículo rastrea al proceso de negociación del TCP de 2009, desde un primer intento multilateral hasta –y con especial énfasis en– el intento bilateral de 2010-2011 entre los dos grandes socios comerciales del ALBA, Ecuador y Venezuela, bajo un formato propio ecuatoriano que bautizaron el Acuerdo de Comercio para el Desarrollo (ACD); utilizaré el término “proceso TCP-ACD” para referirme a estas negociaciones. El análisis de este proceso tiene su base empírica en una amplia gama de documentos recibidos y entrevistas llevadas a cabo, incluso con muchos de los actores directamente implicados, durante tres periodos de trabajo de campo en seis países del ALBA, siendo los más



relevantes los ocho meses pasados en Venezuela y Ecuador entre 2010, 2011 y otra visita de seguimiento en 2015.

¿Por qué el TCP?

El indicador más obvio de la particular importancia de la versión 2009 es la anexión simultánea de las siglas TCP al nombre del organismo (ALBA se convierte en ALBA-TCP) a pesar de su entorpecimiento de la metáfora original del “alba nueva” después de “la larga y triste noche” del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas). Menos obvio, pero más significativo, es el hecho de que este tipo de acuerdo alternativo multilateral resulta fundamental para crear la “Zona Económica de Desarrollo Compartido” que es la meta declarada del proyecto (ALBA-TCP, 2009a). Como cualquier acuerdo de comercio, la importancia del TCP radica en su capacidad de gravar y así reestructurar los flujos transfronterizos de bienes y servicios, pero resulta aún más significativo al entrar también en “temas relacionados al comercio” como la propiedad intelectual, las inversiones y las compras públicas. Más allá de eso, el proceso TCP-ACD entre Venezuela y Ecuador cobra especial importancia también por el contexto favorable en que se desarrolló. Fue requerido por la denuncia venezolana de sus obligaciones dentro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como reacción a las firmas colombiana y peruana de tratados de libre comercio con los EEUU. A partir de esta denuncia en 2006 el régimen comercial de la CAN tendría solamente cinco años más de vigencia, y el cierre de este periodo en 2011 pondría en riesgo la estabilidad del comercio entre Venezuela y sus consocios en el ALBA, Bolivia y Ecuador. Para los tres, esta ruptura representó un arma de doble filo, pues ofreció también una especie de tábula rasa comercial en que las negociaciones no se verían obstaculizadas por tantas normas adquiridas bajo otros esquemas regionales. En síntesis, ofreció una oportunidad perfecta para implementar el tratado alternativo prescrito por el TCP.

El TCP es también relevante para la CSS, ya que los objetivos del primero coinciden claramente con los principios del segundo. Responde sin duda a la llamada resaltada por Ayllón Pino de dirigir los esfuerzos de los estados partes a los problemas ligados de comercio, desarrollo y asimetrías (2009: 23) con el fin –ya mencionado por Sanahuja– de fortalecer al polo latinoamericano dentro de un sistema internacional de creciente multipolaridad (2011: 213). Así, este estudio del TCP sirve tanto para empezar a llenar el hoyo empírico identificado por Absell (2012: 79) como para poner a prueba la visión del ALBA como encarnación de la CSS.

Los medios y fines del proceso TCP-ACD

El TCP de 2009 buscaba sobre todo garantizar o devolver cierto “espacio de políticas” en el que los gobiernos del ALBA pudieran implementar estrategias propias de desarrollo y consensuar políticas económicas que redujeran asimetrías intrarregionales. Este objetivo se expresó en su intento de revertir muchos principios y estipulaciones de corte neoliberal que se discutían o en el ALCA o en negociaciones hacia tratados Norte-Sur con EEUU o la Unión Europea (UE). Cuando las negociaciones del TCP desembocaron en el proceso bilateral entre Venezuela y Ecuador hacia un ACD, los mismos giros también se evidenciaron en el modelo final del mismo, que buscó codificar y hacer operativos este tipo de principios. La lista es larga, pero entre los más relevantes están:⁵

- 1) Tanto el TCP como el ACD están impregnados por el tema de trato especial y diferenciado, contrarrestando una tendencia a nivel global hacia la reciprocidad a pesar de las asimetrías. Mientras el TCP aboga abiertamente por aranceles y otras normas que favorecen la parte menos desarrollada (ALBA-TCP, 2009b, Principios 5, 11), el ACD refleja lo mismo desde el anteproyecto -donde figura como eje transversal- (SENPLADES, 2011: 8) hasta en el modelo final que ofrece al más débil acceso asimétrico a mercados, recurso preferencial a mecanismos de defensa comercial, normas de origen menos onerosas y hasta ayuda a cumplir con reglamentos sanitarios (República del Ecuador, 2011, Artículos 8, 16.1, 64, 56.3).
- 2) De la misma manera, el “comercio solidario” del TCP (Principio 1) aparece también en el ACD, clasificado como “el intercambio de bienes y servicios que promueva el desarrollo de las Partes, particularmente de aquella de menor desarrollo a efectos de reducir las asimetrías entre ellas” (Artículo 7.1).
- 3) En vez de canjear protecciones locales por acceso a mercados externos para empresas nacionales, tanto el TCP como el ACD resaltan el derecho de los Estados a mantener normas ambientales, sociales y laborales (Principios 2, 6; Artículo 94), incluso con una prohibición expresa de incentivar al comercio o a la inversión de esta forma (Artículo 102).
- 4) En temas más específicos como compras públicas, privatización y resolución de conflictos, también hay esfuerzos por reforzar el desarrollo y la autonomía. El derecho de guiar las compras en apoyo a la industria local se resguarda



(Principio 14; Artículo 78), la nacionalización (Principio 6) se considera válida siempre y cuando se dé bajo el debido proceso legal (Artículo 89.3) y cualquier disputa se resuelve o en jurisdicciones nacionales o por diálogo dentro de las instituciones creadas por el acuerdo, pero no en instancias internacionales (Principio 16; Artículos 2.i, 57, 131-32).

Por estas vías el proceso TCP-ACD buscó consolidar y reforzar varias estrategias de desarrollo compartidas en gran medida por Venezuela y Ecuador.

En términos de la autonomía, la idea de la multipolaridad es clave, porque la otra cara de esta moneda es una integración regional que favorezca el desarrollo del polo latinoamericano y caribeño frente al dominante polo norteamericano anglófono (EEUU y Canadá). Cuanto más creciera el comercio intra-ALBA bajo el TCP/ACD, menos poder relativo tendrían los polos fuertes como EEUU y la UE, sobre todo si productores intra-grupo lograsen sustituir a rivales extra-grupo. Por supuesto que se podría decir lo mismo de cualquier acuerdo comercial regional, pero aquí el efecto es más significativo ya que viene acompañado por un intento de recuperar espacio de políticas y así cambiar la naturaleza de este comercio para que produzca un desarrollo integral, humano y mutuamente beneficioso en vez de fortalecer a los grandes exportadores primarios de siempre.

Había ciertamente diferencias entre las estrategias de desarrollo de Venezuela y el Ecuador, pero había también muchas similitudes en sus visiones de la relación entre la integración regional y el norte común del “desarrollo endógeno” (Ministerio de Trabajo, 2004; SENPLADES, 2009). Según los técnicos y negociadores involucrados en el proceso TCP-ACD, los dos gobiernos buscaban cambiar su inserción en el mercado global para poder reconfigurar la producción nacional y crear beneficios a nivel social. Como explicó un oficial de alto rango en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES):

“[Con un acuerdo tradicional] sin duda podemos exportar más banano, flores, camarones, pero no más automóviles. No vamos a vender cocinas, línea blanca, aunque sí producimos ... Banano no te trae ventajas económicas internas; más mano de obra, pero poca calificada y sólo en zonas de siembra de banano. No hay encadenamientos con el resto de la economía. ¿Qué insumos tiene el banano? ¡Nada! ¿Agroquímicos? ¡Importados! Igual con las flores, el camarón, todos. No nos interesa vender más banano a la UE ni a EEUU. Queremos cambiar la matriz productiva para producir más electrodomésticos, automóviles y así”.

Los análisis internos de esta institución concluyeron que el ALBA podría convertirse en un mercado clave para manufacturas no petroleras con más valor agregado (SENPLADES, 2011b: 27), pero sus técnicos vieron también en el TCP la posibilidad de lograr cadenas de valor regionales en sectores fuertes como el automotriz entre Venezuela y Ecuador, acumulando valor dentro de la región para exportar al mercado extra-regional. En los dos países había además un fuerte énfasis en la inclusión y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y actores de la economía popular y solidaria (EPS en Ecuador) o empresas de producción social (EPS en Venezuela). Este énfasis reflejaba la priorización de dos metas comunes: creación de empleo para fomentar el desarrollo humano y ampliación de las oportunidades comerciales para actores económicos otrora ignorados por la política económica (por ejemplo, los más pobres, los indígenas). En el mejor de los casos este tipo de comercio llegaría a reforzar incluso el lado social del ALBA, con los bienes producidos por los desfavorecidos de un país pasando a beneficiar a los desfavorecidos del otro. Posibles casos de este tipo de relación son muchos, pero un ejemplo sería que un grupo de pequeños productores lecheros en Ecuador vendiera su producción a la red estatal de distribución alimentaria en Venezuela (PDVAL) para que una planta lechera nacionalizada en Venezuela (Lácteos Los Andes) la convirtiera en el polvo que llega a consumidores pobres por medio de las tiendas subsidiadas de Misión Mercal (Mercado de Alimentos).

El proceso TCP-ACD ofrecía numerosas maneras de promover este tipo de cambios. La protección selectiva permitía la coordinación de aranceles para promover un comercio complementario entre los sectores y productores implicados en nuevas cadenas intrarregionales de valor. La validación de las compras públicas como herramienta de desarrollo dejaría que los socios pudieran asegurar demanda en sectores prioritarios como en el caso de la red de transporte urbano en Venezuela abastecida a menor costo por el sector automotriz en Ecuador (AVN, 2011). La estabilidad de estas relaciones se aseguraría a través de la activación de salvaguardias comerciales en caso de amenaza al bienestar popular, pero también por el trato favorable y los espacios de gobernabilidad otorgados en el acuerdo a los actores EPS y sus nuevos representantes institucionales domésticos (como la Dirección de Comercio Inclusivo en Ecuador y el Consejo Ejecutivo Nacional Cooperativo en Venezuela).

Al implementarse y operacionalizarse un acuerdo de esta índole, el ALBA efectivamente comenzaría a representar una especie de CSS capaz de abarcar incluso temas económicos duros como el comercio, el desarrollo y las asimetrías internacionales. Pero la realidad es otra y el balance del proceso TCP-ACD revela más bien los múltiples



obstáculos persistentes que dificultan la realización de este tipo de CSS dentro de los esquemas latinoamericanos y caribeños de integración regional.

Los resultados del proceso TCP-ACD

Un resumen sencillo de la implementación y los resultados del proceso TCP-ACD –desde el intento por llegar a un acuerdo comercial multilateral hasta el intento bilateral entre Venezuela y Ecuador– señalaría que de las 28 relaciones comerciales posibles dentro del ALBA ninguna opera bajo un acuerdo conforme al TCP de 2009. Implica, a su vez, que ninguno de los beneficios susodichos se ha producido. Sin embargo, el estudio de esta “no implementación” sirve para revelar los obstáculos persistentes que han estorbado el progreso del ALBA y que pueden entorpecer otras iniciativas enmarcadas dentro de la CSS.

De multilateral a bilateral

Como ya se ha mencionado, el TCP de 2009 fue diseñado para guiar negociaciones hacia un acuerdo comercial multilateral (ALBA-Secretaría Ejecutiva, 2010: 121, Medida 3) y por lo tanto se convocó al Grupo de Trabajo de Complementación Comercial para que preparara y programara las rondas de negociación a partir de enero del 2010 (ALBA Secretaría Ejecutiva, 2009). Pero después de esta reunión ya no se supo más de este grupo de trabajo y la implementación del TCP multilateral no avanzó, aunque la aspiración sí sobrevivió.

La ausencia de un acuerdo multilateral dejó sin resolver el problema de la próxima expiración de las reglas comerciales bajo el CAN, en abril de 2011. Como las más fuertes relaciones comerciales intra-ALBA en 2010 eran Venezuela-Ecuador (44% del total) y Venezuela-Bolivia (21%), estos países no podían exponerse a la inestabilidad y desconfianza que generaría el vacío regulatorio venidero. Por consiguiente, los dos socios más grandes, Venezuela y Ecuador, decidieron buscar un acuerdo bilateral. Bolivia siguió de cerca el proceso, consciente de que un eventual acuerdo podría servir como modelo para su propio acuerdo con Venezuela.

El Acuerdo Marco de Cooperación Venezuela-Ecuador: el ACD que nunca fue

Poco después del intento multilateral, Rafael Correa y su ministra de producción Nathalie Cely anunciaron que buscarían un acuerdo conforme al TCP de 2009 pero bajo el nuevo formato del Acuerdo de Comercio para el Desarrollo que querían promover en todas sus relaciones comerciales (Hoy, 2010). Este formato de ACD se desarrollaría en paralelo a las negociaciones con Venezuela.

Pero en cambio, unos meses después, las negociaciones iniciales produjeron un “Acuerdo Marco de Cooperación” (AMC) que se declaró peldaño vital en el camino hacia la “Zona Económica de Desarrollo Compartido” buscada por el ALBA (República del Ecuador y la RBV, 2010, Preámbulo). El bosquejo original del acuerdo había sido proporcionado por Venezuela y manifiesta el mismo estilo de escritura que muchos acuerdos ALBA, combinando múltiples compromisos nebulosos –a “desarrollar acciones”, “promover”, “preparar”, “fomentar”, “evaluar” e “incentivar” (todos Artículo 2)– con obligaciones radicales como la de eliminar de inmediato toda barrera arancelaria o para-arancelaria al intercambio de bienes (Artículo 5).

Como todo acuerdo comercial firmado por el Ecuador, el AMC tenía que ser aprobado ante su Comité de Comercio Exterior (COMEX), pero en mayo de 2011, una resolución mordaz de este organismo acusó a los negociadores ecuatorianos de pasar por alto varias cuestiones técnicas que podrían “lesionar los intereses del Ecuador”, ordenando también al canciller que reabriera las negociaciones (COMEX, 2011). Con esta reapertura, la responsabilidad de negociar pasó desde Cancillería a un equipo vinculado a SENPLADES, donde también desarrollaban el formato ACD que Correa había propuesto desde el principio. Pero en el transcurso de las negociaciones ya se había perdido la oportunidad de negociar desde el formato ACD y al final, tan solo unos días antes de la expiración del régimen comercial de la CAN, optaron por agregar un “protocolo” al AMC que revocó casi todo lo acordado, renovando en vez las normas de la CAN. Como Bolivia se encontraba en la misma situación y seguía de cerca el proceso entre Venezuela y Ecuador, también firmó un acuerdo con Venezuela que renovó el régimen de la CAN.

De esta manera se perdió una oportunidad muy favorable para implementar un Tratado de Comercio de los Pueblos que hubiera cubierto o el total del comercio intra-ALBA en el caso multilateral, o el 65 por ciento con acuerdos bilaterales Venezuela-Ecuador y Venezuela-Bolivia. Esto no significa por supuesto que el régimen de la CAN sea nocivo, pero sí significa que las partes contratantes no



lograrán los beneficios provenientes del contenido alternativo del TCP que se quedó a medio camino. A fin de cuentas, quiere decir que el comercio intrarregional sigue prácticamente imperturbado por la existencia del ALBA como proyecto de gobernanza, tal y como observó Félix Arellano en 2009:

“... desde el origen del ALBA, se mantiene operando la dinámica del libre comercio ... pues la relación comercial de Venezuela con Cuba está regulada por los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI. Igualmente ocurre en el caso de Nicaragua y, en cuanto a Bolivia y Ecuador, las relaciones comerciales están reguladas por el programa de libre comercio de la normativa andina ...”

(Arellano, 2009: 19)

El saldo negativo del proceso TCP-ACD

A pesar de haber desembocado nada más que en la continuación del *statu quo*, en términos de la regionalización del espacio ALBA el saldo del proceso TCP-ACD es claramente negativo.

Más allá de la cuestión de instaurar o no un modelo de comercio alternativo, este proceso no logró siquiera una negociación exitosa en términos convencionales. Al contrario, el requerimiento de una renovación quinquenal del AMC representa una nueva fuente de incertidumbre. Además, como otras iniciativas del ALBA hubieran beneficiado del auge en flujos comerciales previsto por el TCP –sobre todo la moneda virtual el SUCRE, cuyos beneficios son proporcionales a su utilización para el comercio– esta oportunidad perdida representa un doble fracaso.

Es más, el hecho de dejar las condiciones comerciales prácticamente iguales que antes de las negociaciones no es lo mismo que nunca haber emprendido las negociaciones. Si lo vemos desde una perspectiva de costo-beneficio, el proceso TCP-ACD gastó los recursos humanos y materiales de varios países donde estos recursos no abundan. En vez de reducir los costos de transacción, los elevó. Por consiguiente, esto conlleva además un costo de deslegitimación, ya que los actores involucrados tanto en el ámbito interno como en el externo pierden confianza en la capacidad del proyecto global y dudan al evaluar su posible participación en iniciativas relacionadas.

Incluso varios políticos y técnicos que respaldaban la ideología del ALBA terminaron con una marcada decepción, compartiendo

finalmente la visión sombría de un negociador de la fracasada versión multilateral: “el ALBA es un cuento ... no hay en los hechos ni ALBA ni ALBA-TCP”. El sector privado fue igualmente severo en su evaluación: el presidente de una cámara de comercio ecuatoriana concluyó que el AMC era “un vivo ejemplo de lo que no debe hacerse en esta materia [de acuerdos comerciales]” y que corría el riesgo de terminar como “un texto lleno de retórica inútil” (Díaz Crespo, 2011: 1). Y en lugar de ver realizados los beneficios de un acuerdo alternativo, han salidos perjudicados los actores económicos pequeños como las PYMES o las EPS que por una vez habían sido incluidos y priorizados; este efecto desalentador es justo lo contrario de lo que se planteó en el TCP.

Dado que el ALBA piensa englobar todo Latinoamérica y el Caribe, operando siempre como una oferta abierta a la región (Regueiro Bello, 2008: 308), el estancamiento de una iniciativa medular, a pesar del importante esfuerzo invertido, no puede sino disuadir a terceros países. Más allá de la región, la peor amenaza es la del “mal ejemplo”, donde modos o mecanismos de comercio que desafían el carácter neoliberal de la economía global pierden su influencia no por ser malas ideas, sino por su mala ejecución. Incluso puede ser demasiado tarde ya: el reciente desplazamiento del interés regionalista de Bolivia y Ecuador hacia el Mercosur sugiere que no habrá otra oportunidad para demostrar la utilidad del TCP.

Los obstáculos persistentes al TCP

La pregunta clave es ¿por qué a pesar de las condiciones favorables no se pudo concretar un acuerdo de comercio alternativo dentro del marco del TCP? La respuesta tiene que ver con las herencias del pasado, las instituciones internacionales, las idiosincrasias de los estados y sus burocracias, y por último algunas facetas de las estrategias mismas de desarrollo.

Las herencias del pasado: factores contextuales y estructurales

El primer paso para entender la no implementación del TCP tiene que ser hacia atrás, pues aunque las condiciones regionales pueden haber sido relativamente favorables, la propuesta del TCP no nació ni en un vacío temporal ni libre de vínculos comerciales establecidos.



El primer indicador significativo en este sentido es el del nivel preexistente de comercio entre los países del ALBA. El comercio intrarregional como porción del comercio total suele utilizarse para juzgar el éxito de los esquemas de integración económica, y dentro el ALBA ha oscilado entre el dos y el cuatro por ciento, comparado con el 62% en la UE, 40% en NAFTA o 25% en ASEAN. Ahora bien, que sea el mejor indicador es muy discutible (De Lombaerde & Van Langenhove, 2006) y como el nivel de comercio no es una cuestión de predestinación, se puede estimular también por iniciativas políticas. Hay que reconocer, sin embargo, que los flujos comerciales se modulan por las características estructurales de las economías y desde esta perspectiva el tres por ciento representa una base muy baja desde la cual construir. Aún si los estados partes del ALBA respaldasen completamente los medios y los fines del TCP, dado este bajo nivel de comercio, el ALBA acaba siendo uno entre varios esquemas regionales que compiten por la atención política y burocrática dentro del aparato estatal.

Cabe además notar que pese a que el TCP busca aprovecharse de complementariedades entre las economías involucradas, esta complementariedad no se puede presuponer, sobre todo al reconocer que en 2011 los estados latinoamericanos del ALBA ocupaban los últimos puestos del *Harvard Economic Complexity Index* para Latinoamérica y el Caribe -Venezuela 21 de los 21, Bolivia 20, Nicaragua 19, Ecuador 18 y Cuba 14- (Hausmann et al., 2011: 63–66). Con ofertas exportables tan estrechas, se ven reducidas las posibilidades de hacer que los productos de un socio pasen a formar parte de cadenas de valor en otro; así se reducen también los incentivos para lograr un acuerdo que facilitaría este proceso. Dentro del espacio ALBA hay además muchos productos comunes que pueden promover más competencia que cooperación, como por ejemplo en textiles y productos agrícolas entre Bolivia y Ecuador o el banano entre Dominica, Ecuador y, San Vicente y las Granadinas.

El TCP multilateral y la olla podrida del regionalismo latinoamericano y caribeño

Un segundo problema importante es el del “spaghetti bowl” regionalista (Bhagwati, 1995) en que los muchos compromisos adquiridos bajo distintos esquemas regionales se entremezclan, se confunden y a menudo se chocan. Dados el contexto geográfico y la presencia de muchos restos institucionales descuidados, la región latinoamericana y caribeña debiera caracterizarse más bien como

una “olla podrida”, pero los efectos son parecidos y el TCP no alcanza a escapar indemne.

Incluso antes de la existencia del TCP, su destino se vio influenciado por la normativa de otros esquemas superpuestos, pues en contra del deseo compartido de sus contratantes, el acuerdo fundador del ALBA entre Cuba y Venezuela sólo pudo permitir la eliminación de barreras cubanas a la exportación venezolana pero no viceversa; las cláusulas de la nación más favorecida dentro de la CAN no lo permitían. Es más, el TCP de 2009 y las negociaciones entre Venezuela y Ecuador se emprendieron como resultado de disputas entre Venezuela, Colombia y Perú, dentro de la CAN. Desde entonces, han proliferado nuevos esquemas y así nuevos compromisos en una región donde nunca han faltado (Malamud, 2009), entre ellos el CAFTA-DR (donde figura Nicaragua), la UNASUR (Venezuela, Bolivia, Ecuador) y la CELAC (todos los países del ALBA).

El ALBA ha representado tan sólo una perspectiva de integración entre varias, y nada garantiza que esta perspectiva específica sea priorizada por todos sus estados miembros. La brecha histórica con el caribe anglófono juega un papel también, pues la adhesión de Dominica, San Vicente y las Granadinas, y Antigua y Barbuda, conllevó una lealtad explícitamente primordial a las instituciones económicas y políticas de la CARICOM (como el *Caribbean Single Market and Economy* y el Consejo para las Relaciones Exteriores y Comunitarias) y del Organización de Estados del Caribe Oriental. Para lograr prevalecer en este contexto y estimular el apoyo político y burocrático de sus estados partes, el ALBA hubiera tenido que demostrar su utilidad, viabilidad y permanencia, pero la frustración de iniciativas como el TCP ha señalado más bien incoherencia.

El destacado internacionalista jamaicano Norman Girvan, notó esta tendencia del ALBA a adaptarse al terreno institucional preexistente, describiéndola como un punto fuerte, ya que permitía flexibles vínculos “a la carta” según las necesidades y prioridades de cada miembro (Girvan, 2011). Pero si el ALBA no es capaz de conseguir concesiones importantes de sus miembros, corre el riesgo de terminar como mera guarnición, basado en instituciones *ad hoc*, no vinculantes y provisionales que ocupan solamente los espacios dejados por otros compromisos más importantes. Aunque el estilo “a la carta” pueda favorecer una participación amplia, esta participación resulta poco profunda. En el caso del TCP multilateral, todos pudieron aceptar un documento de principios no vinculantes, pero en el momento de codificarlos y operacionalizarlos dentro un acuerdo contractual surgieron las dudas decisivas que lo hundieron.



El TCP multilateral y el contexto institucional global

Los compromisos regionales no son por supuesto los únicos marcos institucionales que pueden limitar o por lo menos moderar las acciones de los países ALBA, pues todos son miembros también de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Durante las negociaciones hacia el TCP multilateral había intentos serios, sobre todo por parte de Bolivia y Ecuador, de buscar maneras de operacionalizar conceptos centrales tales como complementariedad, cooperación y solidaridad. Esto llevó finalmente a un debate sobre la prudencia de buscar esta operatividad bajo la normativa de la OMC o si sería aconsejable tratar de inventar un esquema alternativo por fuera de ese marco. Los técnicos involucrados sabían por un lado que el abandono de la OMC “causaría una carcajada y punto”, pero por otro que cualquier infracción de su normativa podría provocar sanciones de terceros países que sí tendrían graves consecuencias. La idea del esquema alternativo generó dudas además, al considerar la posibilidad de tratos interregionales y percepciones ajenas: como indicó un asesor jurídico de los acuerdos ALBA, si la India quiere hacer un negocio millonario de medicamentos genéricos con el bloque – un área en que sus miembros sí podrían cooperar– “¿cuáles son las reglas del juego? [y] ¿dónde está el esquema de seguridad jurídica amplia y respetable para el ALBA?”

Dadas estas dudas, no resulta tan sorprendente que hubiese desacuerdos importantes. Los técnicos nicaragüenses apenas se querían apartar del modelo neoliberal de su tratado CAFTA-DR y los cubanos, por su parte, presentaron un borrador que replicaba las reglas de la OMC. Esto va claramente en contra del contenido alternativo del TCP, pues como señala Isabel Estévez “cuando [un] país negocia acuerdos comerciales con otros países miembros de la OMC, éstos no pueden sino *profundizar* los privilegios ya establecidos en el marco normativo de la OMC” (2012: 5). El problema general es que la valorización comprensible del comercio bajo la OMC y el temor de su desestabilización no favorecen la apuesta del TCP por un modelo alternativo de comercio. Aunque los estudiosos del ALBA se enfocan a menudo en lo novedoso, en la práctica los legados del periodo neoliberal son difíciles de superar.

La operatividad del TCP contra las capacidades y culturas del estado

La otra cara de esta moneda es la ausencia de un TCP bien definido y

practicable. ¿Cómo acordar en algo que no se lograba codificar? Uno de los negociadores claves califica este problema como el principal obstáculo a la implementación del TCP:

Lo que hemos tenido respecto [al TCP] son enunciados generales y principalmente declaraciones de principios ... pero no hemos logrado establecer contenidos que nos permitan avanzar en un instrumento de comercio que cumpla esos principios ... Si quieres un TLC está todo listo: se sabe cuáles son las disciplinas, las condiciones, hay toda una cosa estructural, 'llegamos a este punto y cerramos'. Acá no, porque no tienes.

Enfrentando una elección entre un nuevo marco vago que podía, en el peor de los casos, provocar problemas comerciales extra-regionales y otro marco conocido y comprendido por todos, no es de sorprender que los negociadores del proceso TCP-ACD hayan terminado rodando por el camino del medio. Así produjeron el primer AMC que combinó secciones al estilo "lista de deseos" y otros que implicaron cambios radicales por medios convencionales, provocando así su rechazo por COMEX en Ecuador. Aunque el modelo final del ACD sí logró incluir cambios sustantivos que correspondían a conceptos nuevos (Estévez, 2012: 36), el proceso entre Venezuela y Ecuador desembocó finalmente en una versión del AMC que ni siquiera promovía la sustitución de productores extra-ALBA por sus competidores intra-ALBA.

Este problema se agrava por cuestiones de cultura burocrática, sobre todo en su dimensión comercial. Primero, una preferencia entre los sedicentes "técnicos" por las formas frías y legalistas se traduce fácilmente en el rechazo hacia lo que perciben como "romanticismo" y "desorden" en el TCP. Segundo, estos oficiales están habituados a tratar con preceptos neoliberales, sea por sus experiencias profesionales durante los años ochenta y noventa o por su formación en escuelas comerciales y facultades de economía desde el cambio de siglo. Por estas razones el proteccionismo sigue siendo mala palabra en las direcciones de comercio, a tal punto que un ministro involucrado en el proceso TCP-ACD tuvo que enfrentarse a técnicos propios que se oponían al formato alternativo por cuestiones de vergüenza ante el otro equipo negociador.

Desarrollo endógeno versus desarrollo dividido

Ahondando aún más, resulta obvio que el Estado no representa una sola fuerza, emanada de una sola voz. Al contrario, existen facciones dentro de los gobiernos y los Estados que tienen distintas ideologías



y abogan por los intereses de distintos grupos sociales, políticos y económicos.

En el caso del proceso TCP-ACD, la fractura clave separaba dos facciones muy antagónicas que peleaban por el timón de la política comercial en Ecuador. A la izquierda se encontraba el canciller Ricardo Patiño y su Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI), apoyado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y vinculado al movimiento político correísta *Alianza PAIS*, que propugnaba la opción TCP-ACD alternativo. A su derecha ideológica estaba el Ministerio de la Producción bajo Nathalie Cely, apoyado por la sección Comercio e Integración del MRECI y vinculado a las élites agro-exportadoras de la costa, que hubieran preferido buscar tratados de libre comercio con socios grandes como la UE y los EEUU. La división era tal que el presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano empezó a advertir públicamente que “cada vez esos dos bandos son más claros, y no solamente en política comercial sino en modelo de desarrollo” (El Universo, 2011).

La facción Patiño era responsable de las negociaciones hacia el TCP multilateral y la primera ronda del proceso bilateral con Venezuela, resultando en la primera versión del AMC que pasó a ser rechazado por el COMEX. El detalle es que el presidente del COMEX tiende a ser el Ministro de Producción, en este caso la ministra Nathalie Cely, dirigente de la facción opuesta. Mientras que el equipo comandado por Patiño estaba dispuesto a llegar a un acuerdo tentativo con un socio de la misma línea ideológica y después tratar de alisar problemas específicos sobre la marcha, el bando de Cely no confiaba en que los venezolanos pudieran o quisieran producir un acuerdo que proveería beneficios mutuos en conformidad con el espíritu y la palabra del TCP.

Cruzando al lado venezolano, el meollo de la disputa entre Patiño y Cely tenía que ver con una faceta específica del modelo venezolano de desarrollo endógeno, demostrando que una política compartida a nivel doméstico puede conducir al conflicto en el nivel regional. Esta faceta era la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI) que otorgaba dólares a tasas preferenciales para importaciones cuando no bastaba la producción local. Pero este mecanismo, diseñado en teoría para proteger a productores locales y evitar la fuga de capitales, se volvió en la práctica un nudo de papeleo interminable con criterios opacos, que acabó redundando en una corrupción abrumadora. Tan extensas y agotadoras eran sus trabas que los exportadores extranjeros podían esperar meses para recibir los pagos de sus socios locales, si es que el negocio no se había hundido mientras tanto.

La objeción principal de Cely ante la primera versión del AMC era que al eliminar todos los aranceles entre Venezuela y Ecuador, la CADIVI representaría una barrera para-arancelaria tan grande que en la práctica los productores venezolanos ganarían acceso nuevo y preferencial al mercado ecuatoriano pero sin enfrentar una verdadera competencia en casa. Puede haber influido la oportunidad de dar el golpe mortal a la facción Patiño en la batalla por el control de la política comercial ecuatoriana, pero independientemente de las posturas ideológicas resulta difícil negar que su temor tuviera fundamento. Sea porque sea, sí sirvió como golpe mortal, tanto para la facción Patiño como para el TCP. Poco después, el MRECI fue partido en dos para crear un Ministerio de Comercio Exterior independiente. Esta nueva entidad no dudó en dar un vuelco a la política comercial ecuatoriana al reabrir negociaciones para un acuerdo comercial con la UE, a pesar de que el nuevo acuerdo se pareciera mucho a la versión multipartes ya rechazada por el Ecuador cuando lo firmaron Colombia y Perú. A contar de este período, el interés regionalista de Ecuador y Bolivia se ha desplazado hacia el Mercosur y resulta poco probable que el TCP se resucite de aquí en adelante.

Conclusión: el ALBA, el TCP y los obstáculos persistentes a la cooperación económica Sur-Sur

Este análisis de la “no implementación” de una iniciativa medular del ALBA con fuertes rasgos Sur-Sur revela los obstáculos persistentes que pueden entorpecer este tipo de relaciones en el contexto latinoamericano y caribeño. Tiene además varias implicaciones para el pronóstico del ALBA en el largo plazo, para los estudios de su significado como proyecto regional alternativo y para la comprensión del progreso de la cooperación económica Sur-Sur en la región.

La pregunta clave para el proyecto regional viene a ser: ¿puede realizarse el sueño de una Zona de Desarrollo Económico Compartido tras no haber podido concretar uno de sus elementos fundamentales siquiera en condiciones favorables? Desde la conclusión del proceso TCP-ACD, el ALBA ha apostado por una iniciativa comercial aún más ambiciosa, declarando que buscará la convergencia de los esquemas ALBA, Petrocaribe, CARICOM y Mercosur, pero la experiencia del proceso TCP-ACD demuestra lo complicado que puede ser llegar a un acuerdo sustantivo entre tan sólo dos países, aun siendo ideológicamente alineados. Dadas la cantidad y la variedad de países que constituyen estos cuatro agrupamientos, cualquier negociación ha de ser tortuosa, pero una que propusiese un formato alternativo como el TCP probablemente se paralizaría al arrancar.



Dada la tendencia regional actual hacia el Mercosur y el liderazgo de un poder grande como Brasil, parece más probable que el contenido innovador del TCP se acabe disolviendo en un Mercosur ampliado.

Por su parte los estudiosos del ALBA se tienen que preguntar si es que las penas del TCP se ven repetidas en sus otras iniciativas medulares. A pesar de los llamados de Daniele Benzi (2010: 18) y Christopher Absell (2012: 91) a que se indague de manera más profunda en el desenvolvimiento del esquema, siguen siendo pocos los análisis que gozan de un fuerte respaldo empírico. Incluso para los muchos analistas que ven al ALBA como un proyecto contra-hegemónico, cualquier “guerra de posiciones” tiene que ubicar bien sus frentes, y la investigación de los cómo y por qué de las iniciativas frustradas, ayuda a hacerlo. Por supuesto que el ALBA puede presentar también logros importantes, tanto concretos como intangibles, desde las misiones sociales que han mejorado la vida de muchísimas personas marginalizadas hasta la expansión del imaginario político regional. Pero sin lograr un entendimiento más completo del ALBA que abarque también sus debilidades, se seguirá malinterpretando su naturaleza, su impacto y sus posibles trayectorias futuras, con el subsecuente distanciamiento entre el discurso académico y la realidad observada.

Este análisis del proceso TCP-ACD sugiere también que tal y como en el caso del ALBA, el cual ya debiésemos dejar de verlo románticamente (Absell, 2012), hay que “evitar el caer en una dinámica de ‘romantizar la CSS’” (Ayllón Pino, 2009: 36), pues solamente así se podrán entender los impedimentos a su mejor funcionamiento. Aun si se prolifera y se fortalece la CSS dentro de la región, cuando se trata de una CSS que abarca los temas económicos duros la cooperación resulta mucho más difícil de lograr. Como han señalado de Renzio y Seifert, los socios CSS pueden tener muchos intereses económicos y políticos más allá de la solidaridad: la diversidad y divergencia de estos intereses pueden dificultar una cooperación eficaz (2014). Entrando en el detalle de la implementación del TCP hemos visto que las estrategias de desarrollo emprendidas por una de las partes pueden llegar a tener efectos adversos en la otra, aun cuando haya una comprensión mutua de su propósito (Nel & Taylor, 2013). La coherencia y capacidad del estado se resalta también como un área prioritaria (Ojeda Medina, 2010: 173), pues como argumenta Francisco Rojas Aravena se requieren capacidades fuertes a nivel doméstico para poder llevar a cabo relaciones Sur-Sur exitosas a nivel internacional (2011: 28).

En síntesis, tanto para el ALBA como para la cooperación económica Sur-Sur, la lección clave del TCP no es que sus nobles metas sean inalcanzables, sino que el reconocimiento adecuado de los problemas representa un paso hacia su solución.

Notas

1. Agradezco a Bernardo Aguilera Dreyse por su apoyo lingüístico.
2. Proviene a su vez de las definiciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
3. Sin abordar siquiera las cuestiones de cobertura intraregional y regularidad de ejecución.
4. Sin abordar en este caso los picos y valles de esta misión relacionados con el flujo de caja de PDVSA.
5. En esta sección “principios” vienen siempre del TCP y “artículos” del ACD.

Bibliografía

- Absell, C.D. (2012). “El ALBA-TCP mirado con buenos ojos”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 169(43), pp. 73–95.
- ALBA Secretaría Ejecutiva (2010). “Construyendo un Mundo Pluripolar: Cumbres 2004-2010”.
- ALBA Secretaría Ejecutiva (2009). III Reunion Consejo Economico. Disponible en: <http://www.alba-tcp.org/contenido/iii-reunion-consejo-economico> [Acceso el 11, diciembre, 2013].
- ALBA-TCP (2009a). “Plan de Acción para el Desarrollo del Comercio en la Zona Económica de Desarrollo Compartido del ALBA-TCP”.
- ALBA-TCP (2009b). “Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)”.
- Arellano, F.G. (2009). “Nacimiento, Evolución y Perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”. ILDIS-FES. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/06815.pdf>
- Artaraz, K. (2012). “Cuba’s Internationalism Revisited: Exporting Literacy, ALBA, and a New Paradigm for South–South Collaboration”, *Bulletin of Latin American Research*, 31, pp.22–37. doi: 10.1111/j.1470-9856.2011.00645.x
- Artaraz, K. (2011). “New Latin American Networks of Solidarity?: ALBA’s Contribution to Bolivia’s National Development Plan (2006-10)”, *Global Social Policy*, 11(1), pp.88–105.
- AVN (2011). “Ecuador exportará 2.500 unidades de transporte a Venezuela”. Available at: <http://www.avn.info.ve/contenido/ecuador-exportar%C3%A1-2500-unidades-transporte-venezuela> [Acceso Mayo, 23, 2011].
- Ayllón Pino, B. (2009). “La Re-emergencia de la Cooperación Sur-Sur (CSS): el caso de América Latina”, *Magazín Empresarial*, (13), pp.21–39.



- De la Barra, X. (2010). "Sacrificing Neoliberalism to Save Capitalism: Latin America Resists and Offers Answers to Crises", *Critical Sociology*, 36(5), pp. 635–666.
- Benzi, D. (2010). "¿En la hora de las definiciones? Una aproximación al ALBA al atardecer del neoliberalismo". Ponencia en Seminario Internacional "Experiencias y Formulaciones en la Construcción de Desarrollos Alternativos", Centro de Estudios de Desarrollo Económico y Social de la Benemérita Universidad de Puebla, 18, 19 y 20 de Agosto de 2010, Puebla, México.
- Benzi, D. & Lo Brutto, G. (2013). "La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)" en Aceves López, L. & H. Sotomayor Castilla (eds.) *Volver al desarrollo o salir de él: Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*. Puebla, Mexico: Ediciones EyC.
- Bhagwati, J.N., 1995. "US trade policy: The infatuation with FTAs", *Columbia University Discussion Paper Series*, (726). Available at: <http://academiccommons.columbia.edu/catalog/ac:100125> [Acceso: Enero 8, 2014].
- COMEX (2011). *RESOLUCIÓN No. 15*, disponible en: <http://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/RESOLUCION-15.pdf> [Acceso: Junio 8, 2013].
- Cusack, A.K. (2014). "Protests, Polarisation, and Instability in Venezuela: Why Should the Caribbean Care?", *Caribbean Journal of International Relations and Diplomacy*, 2(1).
- De Lombaerde, P. & Van Langenhove, L. (2006). "Indicators of Regional Integration: Methodological Issues", *IIIS Discussion Paper*. Disponible en: <http://www.cris.unu.edu/uploads/media/iiisdp64.pdf> [Acceso: Septiembre 6, 2012].
- De Renzio, P. & Seifert, J. (2014). "South–South Cooperation and the Future of Development Assistance: Mapping Actors and Options", *Third World Quarterly*, 35(10), pp.1860–1875.
- Díaz Crespo, J. (2011). "¿Negociación o imposición? AITE analiza el Protocolo al acuerdo marco de cooperación entre el Ecuador y Venezuela", *Asociación de Industriales Textiles del Ecuador Boletín Mensual*, (18), pp.1–4.
- El Universo, 2011. "Empresarios perciben dos bandos en manejo de la política comercial" Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2011/06/02/1/1356/empresarios-perciben-dos-bandos-manejo-politica-comercial.html> [Acceso: Junio 30, 2011].
- Estévez, I. (2012). "¿Hacia dónde va la política comercial ecuatoriana? Nuevos elementos normativos en el ámbito comercial y sus implicaciones para el Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea", *IAEN Cuadernos de Política Pública*, (1). Disponible en: http://www.iaen.edu.ec/wordpress/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/PolicePaper_digital.pdf [Acceso: Mayo 12, 2013].

- Girvan, N. (2011). "Is ALBA a New Model of Integration? Reflections on the CARICOM Experience", *Journal of Cuban Studies*, 3(2/3), pp.157–80.
- Hart-Landsberg, M. (2010). "ALBA and the Promise of Cooperative Development", *Monthly Review*, 62(7). Disponible en: <http://www.monthlyreview.org/101201hart-landsberg.php> [Acceso: December 14, 2010].
- Hausmann, R. et al. (2011). *The Atlas of economic complexity: mapping paths to prosperity*. Cambridge, Mass.: Center for International Development, Harvard University : Harvard Kennedy School : Macro Connections, MIT : Massachusetts Institute of Technology.
- Hoy (2010). "Ecuador propondrá a Venezuela un 'Acuerdo de Comercio para el Desarrollo'". Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-propondra-a-venezuela-un-acuerdo-de-comercio-para-el-desarrollo-393502.html> [Acceso Junio 7, 2013].
- Jessop, B. (2011). "Imagined Recoveries, Recovered Imaginaries: A Cultural Political Economy Perspective", *Economy and Society*. Disponible en: <http://www.lancaster.ac.uk/fass/centres/cperc/docs/E-2012%20Jessop-CPE-Swansea-Recovery.pdf>
- Kirk, J.M. (2011). "Cuban Medical Cooperation within ALBA: The Case of Venezuela", *International Journal of Cuban Studies*, 3(2/3), pp.221–234.
- Klein, N. (2007). *The Shock Doctrine : the Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books/Henry Holt.
- Lo Brutto, G. & González Gutiérrez, C.H. (2014). "El papel de la cooperación Sur/Sur en América Latina y el Caribe como alternativa al sistema tradicional de ayuda en la primera década del siglo XXI", *Revista del CESLA*, (17), pp.119–149.
- Malamud, C. (2009). "La crisis de la integración se juega en casa", *Nueva sociedad*, 219, pp.97–112.
- Ministerio de Trabajo (2004). "El Modelo de Desarrollo Endógeno", en Conferencia Regional Andina sobre Empleo. Lima, Peru.
- Muhr, T. (2010). "Counter-Hegemonic Regionalism and Higher Education For All: Venezuela and ALBA", *Globalisation, Societies and Education*, 8(1).
- Muhr, T. (2015). "South–South Cooperation in Education and Development: The ¡Yo, Sí Puedo! Literacy Method", *International Journal of Educational Development*, 43, pp.126–133.
- Nel, P. & Taylor, I. (2013). "Bugger thy Neighbour? IBSA and South–South Solidarity", *Third World Quarterly*, 34(6), pp.1091–1110.
- Ojeda Medina, T. (2010). "Experiencias Venezolanas en Cooperación Sur-Sur", en Ayllón Pino, B & J. Surasky (eds.) *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica, utopía y realidad*. Madrid: Catarata, pp. 153–175.
- Regueiro Bello, L. (2008). *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense: visiones desde el Mercosur y el ALBA*. Buenos Aires: CLACSO.



- República del Ecuador (2011). "Modelo del Acuerdo Comercial para el Desarrollo".
- República del Ecuador y la RBV (2010). "Acuerdo Marco de Cooperación y Comercio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela para Profundizar los Lazos de Comercio y Desarrollo". Disponible en: http://www.mmrree.gob.ec/2010/ecu_ven_0310/ecu_ven_marco.pdf [Acceso: Mayo 23, 2013].
- Riggirozzi, P. (2012). "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis", *New Political Economy*, 17(4), pp. 421–443.
- Rojas Aravena, F. (2011). "Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular: nuevas formas de asociación y vinculación.", en Rojas Aravena, F. & T. Beirute Brealey (eds.) *América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación: las dimensiones Sur-Sur*. Buenos Aires: FLACSO.
- Sanahuja, J.A. (2008). "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración en América Latina", en *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, pp. 11–54.
- Sanahuja, J.A. (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", *Pensamiento Iberoamericano*, (8), pp.195–222.
- SENPLADES (2011a). "Acuerdo Comercial para el Desarrollo: Anteproyecto".
- SENPLADES (2011b). "Análisis socio-político y económico: Alinaza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)".
- SENPLADES (2009). "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural".
- UNGA (1974). "Declaration on the Establishment of a New International Economic Order", Disponible en: <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm> [Acceso: Julio 2, 2015].
- Varela Rangel, I. (2005). "ALBA: una propuesta de la revolución bolivariana", en Correa Flores, R. (ed.) *Construyendo el ALBA: Nuestro norte es el SUR*. Caracas, pp. 73–77.
- Xalma, C. (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Madrid: SEGIB.
- Xalma, C. & Vera, J.M. (2008). "Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur", *Circunstancia*, 17, pp.1–28.

Autores

Bruno Ayllón Pino

Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid). Desde julio de 2013 hasta octubre de 2015 fue investigador Prometeo de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) adscrito al Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador). Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (España). Miembro de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI) y de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES).

e-mail: brunespa@gmail.com

Ignacio Bartesaghi

Coordinador del Observatorio América Latina-Asia Pacífico de la ALADI, CAF y la CEPAL. Doctor en relaciones internacionales, magíster en comercio internacional, posgraduado en negocios internacionales y en comercio exterior, licenciado en Relaciones Internacionales. Integra el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay.

e-mail: ibartesa@ucu.edu.uy

Marcos Cordeiro Pires

Doutor em História Econômica (USP). Livre-Docente em Economia Política Internacional (Unesp). Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Unesp de Marília. Atua no curso de Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp de Marília. É co-coordenador do Grupo de Pesquisa dos BRICS. Membro do Instituto Confúcio na Unesp e do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais.

e-mail: mcp@marilia.unesp.br

Asa K. Cusack

Associate Fellow del Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS), Universidad de Londres, y Research Associate del proyecto EconPublic en University College London (UCL).¹ Su doctorado, otorgado por la Universidad de Sheffield, versó sobre la implementación de las principales iniciativas económicas del ALBA. Actualmente desarrolla



un proyecto de libro sobre ALBA y el regionalismo alternativo en Latinoamérica y el Caribe.
e-mail: asa.cusack@sas.ac.uk

Víctor Jeifets

Doctor en Historia (por la Universidad Estatal de San Petersburgo, 1999) y Doctor Hab. en Historia (por la misma Universidad, 2011), profesor de la Saint-Petersburg State University, profesor de la Academia de Ciencias Rusa, representante del Instituto de América Latina de la ACR en San Petersburgo, profesor de la State University of Aerospace Instrumentation (San-Petersburgo); director del Centro de Estudios Iberoamericanos de la Saint-Petersburg State University. Autor y coautor de más de 150 artículos y libros publicados en docena de países. Miembro del Consejo Editorial y/o Consejo Asesor de las revistas "Izquierdas", "Revista CS", "Trans-Pasando Fronteras", "Pacarina del Sur", "Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda".
e-mail: jeifets@gmail.com

Gladys Lechini

Lic. en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales, UNR/ Argentina, Magister en Cs. Sociales de FLACSO, Doutor en Ciências: Sociología, Universidade de São Paulo/Brasil. Investigadora Principal del CONICET/Argentina. Profesora Titular de Relaciones Internacionales y Directora del Doctorado en RRII, UNR. Directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) y del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe Islámico (IREMAI) UNR. Líneas de Investigación: Argentina-Brasil-África y la cooperación Sur-Sur. Relaciones entre América Latina y África. Inserción internacional de los países africanos y del mundo árabe-islámico. BRICS en África.
e-mail: gladystlechini@yahoo.com.ar

Laneydi Martínez

Doctora en Economía por la Universidad Sorbonne Nouvelle de Paris III y la Universidad de La Habana (2015). Master en Economía (2007) y Master en Estudios Caribeños (2011). Profesora e investigadora del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, Cuba. Investiga y publica sobre temas vinculados a las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe, integración regional y cooperación en el Caribe, entre otros. Co-coordinadora y co-editora de la Revista *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran*

Caribe publicado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Becaria de investigación de CLACSO (Argentina), del DFAIT (Canadá) y New School University (Estados Unidos), entre otros. Profesora invitada en diversas universidades en Norteamérica y América Latina y el Caribe: University of Alabama, American University, Queen's University, entre otras. Consultora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Cuba en temas relacionados con la integración regional en América Latina y el Caribe, la cooperación internacional, entre otros. e-mail: laneydi@cehseu.uh.cu

Marcus Maurer de Salles

Professor Adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito das Relações Econômicas Internacionais e da Integração Regional pela Universidade de Barcelona (UB). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). e-mail: mmsalles79@gmail.com

Juan C. Méndez Barquero

Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Costa Rica. Ha ocupado cargos en el sector público en asuntos internacionales, derechos humanos y temas humanitarios. e-mail: juan.mendez.barquero@una.cr

Carla Morasso

Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora del Programa de Estudios América Latina-África (PEALA) del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR), UNR. Líneas de Investigación: Cooperación Sur-Sur. Relaciones entre América Latina y África. Política exterior argentina hacia África. e-mail: carlamorasso@yahoo.com.ar

Regiane Nitsch Bressan

Professora Adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Doutora (2012) e Mestre (2008) pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP).



Bacharel em Relações Internacionais.
e-mail: regianebressan@gmail.com

Haibin Niu

Ph.D. in international relations at Fudan University in 2006. Currently he is a Senior Fellow and Deputy Director of the Center for American Studies and Assistant Director of the Institute for International Strategic Studies, Shanghai Institute for International Studies (SIIS). He is also Vice Secretary General of the Chinese Association of Latin American Studies and reviewer of several international academic journals. His current research focuses on China-Latin America relations and cooperation among major developing countries.
e-mail: niuhaibin@siis.org.cn

Haroldo Ramanzini Júnior

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), Coordenador da área de Integração Regional do CRIES, Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU).
e-mail:hramanzinijunior@gmail.com

Gustavo Enrique Santillán

Doutor em História (U. N. Córdoba). Pós-Doutor em Ciências Sociais (Unesp). Pesquisador do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e docente da Faculdade de Filosofia e Humanidades da Universidade Nacional de Córdoba (Argentina). Suas pesquisas se concentram nas reformas sociais e laborais ocorridas no processo de modernização da República Popular da China e também sobre as características do modelo de desenvolvimento chinês.
e-mail:gustavo.santillan@gmail.com

Andrés Serbin

Licenciado en Antropología Cultural, Mg. Sc. en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. Actualmente Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Chair de la International Coalition for the Responsibility to

Protect (ICRtoP), Chair del Dialogue and Mediation Working Group de GPPAC; Secretario General de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz (PLAcPaz), y miembro de la directiva del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC). Es Profesor Titular jubilado de la Universidad Central de Venezuela; Investigador Emérito del CONICYT del mismo país; Presidente Emérito y fundador del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), y actualmente Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Ha sido Asesor Especial de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y asesor, en varias ocasiones, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y de diversos organismos internacionales. Ha sido consultor del SELA, del PNUD y de la AEC, en temas vinculados al área del Caribe, entre otros. Asimismo, ha sido profesor e investigador invitado en universidades de los EEUU, Gran Bretaña y Francia (donde asumió la Cátedra Simón Bolívar en Sorbonne III); y en diversas universidades de América Latina y el Caribe. Ha publicado más de 200 artículos especializados en español, inglés, portugués y francés, y es autor y compilador de más de 30 libros publicados en español y en inglés. Su más reciente libro es Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina (Buenos Aires: Siglo XXI, 2011). e-mail: aserbin@cries.org

Willy Soto Acosta

Sociólogo y Politólogo. Doctor por la Université d'Aix-Marseille. Catedrático de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (Costa Rica) y profesor del Doctorado en Estudios Latinoamericanos de la misma universidad. Miembro del grupo de trabajo: "Subjetivaciones, ciudadanías críticas y transformaciones sociales" de CLACSO, y de la Red Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales.

e-mail: altivohaciaadelante@gamil.com, willy.soto.acosta@una.cr

José Luis Valenzuela Álvarez

Possui graduação em Ingeniero Civil Químico - Universidad de Chile (1973), mestrado em Master en Cultura, Economía y Sociedad China - Universidad de Alcalá (2009) e doutorado em Doctorado en Estudios Americanos. Mención Estudios - Universidad de Santiago de Chile (2015). É profesor asociado - Universidad Andrés Bello. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais, Bilaterais e Multilaterais, atuando principalmente nos seguintes temas: china, américa latina, cooperação, chile e asociación estraté-



gica. Ele se especializou no estudo da China e da relações América Latina-China, mas com ênfase na cooperação para o desenvolvimento mútuo. Outras áreas de interesse são a pobreza, a desigualdade, a política econômica internacional e história econômica. Atualmente está realizando estágio pós-doutoral junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp de Marília.
e-mail: jlvale@gmail.com:

