

Debora Fagaburu

Afinidades entre la Cooperación Internacional y la Integración Regional en América Latina

El presente trabajo gira en torno al siguiente interrogante: ¿la integración y la cooperación regional son mundos paralelos o convergentes? En Relaciones Internacionales, lo opuesto al conflicto es la **Cooperación** (Malamud, 2014). La cooperación internacional se debería pensar como una herramienta de la política exterior de los países, pero teniendo en cuenta que esta no sólo responde a factores geopolíticos realistas, como el poder económico y militar (Morgenthau, 1962), sino también a las políticas internas (Lancaster, 2007) y elementos ideológicos/culturales. Asimismo es necesario tener en cuenta que el proceso de globalización y la multipolaridad son fenómenos que han afectado el régimen de cooperación internacional, el auge del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China, y Sudáfrica) y sus motivaciones para hacer Cooperación Sur-sur (CSS) son prueba de ello.

Dicha CSS viene a desestabilizar el mundo de la cooperación internacional, poniendo en acción a nuevos actores, nuevas agendas, y estrategias de inserción en el tablero geopolítico mundial. Según Pattacini (2009), la importancia de la idea de un régimen de cooperación se basa en su flexibilidad, es decir, en su posibilidad de cambio de acuerdo a la dinámica de los principios y las normas. Stephen Krasner (1989) plantea que:

“Los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en el cual convergen las expectativas de los actores. Los principios son un conjunto coherente de afirmaciones teóricas acerca de cómo funciona el mundo. Las normas especifican los estándares de conducta. Las reglas y procedimientos de toma de decisión se refieren a las prescripciones específicas de conducta en las áreas claramente definidas (...)”.

Entonces, el régimen de cooperación internacional se puede entender como un régimen de un área específica que nace en el sistema internacional en el marco de la estructura bipolar de la post- SGM.

Así, siguiendo esta línea, el ascenso del Sur constituye una de las más importantes dinámicas de cambio del sistema internacional, que comporta un desplazamiento del centro de gravedad de la economía, la política y la seguridad desde el área noratlántica hacia otras regiones, y en particular hacia Asia-Pacífico (Sanahuja, 2013) pero esta dinámica no implicaría un cambio de régimen para la cooperación internacional sino un cambio en sus reglas y procedimientos. Aunque la historia no está escrita, en este escenario de auge del Sur, se podría pensar que las modalidades de CSS y CSS Regional (CSSR) pueden llegar a construir, en un futuro, un nuevo régimen a su medida.

Entonces, ¿qué es “El Sur”? Surasky (2015:57) plantea que este *“es una posición política que sostiene la necesidad de recuperar aquello que ha sido ocultado por la modernidad y el orden internacional subsiguiente de bases europeo occidentales y capitalista, buscando establecer un orden internacional que refleje las diferencias que el actual ha ocultado como práctica constituyente de su funcionamiento”.* Entonces, ¿para qué se hace CSS? El mismo autor afirma que se utiliza la CSS como una herramienta *“para dar emergencia a los ocultamientos que se encuentran en la base de la conceptualización del Sur”* (ibíd.).

Las motivaciones para llevar a cabo acciones de CSS son variadas; para Lengyel, Thury Cornejo y Malacalza (2010), la CSS latinoamericana es planteada según los criterios políticos de los países donantes en dos sentidos: como una modalidad alternativa (en contra de) o complementaria (junto a) la cooperación tradicional Norte-Sur. El fortalecimiento de la CSS desde América Latina vino acompañada de un proceso de desarrollo socio-económico del Sur, que *“se puede vincular con tres pilares que sostienen este proceso de avance hacia un mundo más equilibrado y equitativo: un*



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar

Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP @iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Estado desarrollista proactivo, aprovechamiento de los mercados mundiales y una fuerte innovación e inversión en políticas sociales” (Fagaburu, 2014). Estudiar la CSS sin pensar en las coyunturas que custodiaron su progreso sería desconocer la dimensión política que la circunde.

En los últimos años, según el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015 de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 5 países se desempeñaron como los principales oferentes; ellos explicaron aproximadamente el 85% del total de los proyectos de 2013: Brasil y Argentina (representando más del 50% del total); junto a México, Chile y Uruguay. En cuanto al rol de receptor, se destaca El Salvador, Bolivia, Ecuador y Uruguay; como se puede ver, este último país juega un doble rol pero es necesario aclarar que todos los países latinoamericanos de los que releva información la SEGIB recibieron al menos una iniciativa de CSS. El área priorizada por las acciones y proyectos fue la de la salud.

El auge de la CSS latinoamericana se debe, entre otros factores, a que luego de las crisis socio-económicas de principios del nuevo milenio, se produjo un ascenso de las izquierdas en gran parte de los gobiernos nacionales de la región latinoamericana, estos apostaron por una integración regional crítica al neoliberalismo y concentrada en temáticas comerciales. Esta nueva etapa integracionista podría considerarse que posee como eje central la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) convirtiéndose en la base de la ofensiva política, lo cual incentiva la formación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) -como foro de cooperación más que como plataforma de integración-, que reúne por primera vez los países latinoamericanos en su propia organización política, sin la participación de los poderes centrales o de antiguas potencias coloniales. De esta manera, en los últimos años adquirió relevancia la idea de una “integración soberana” (Martins, 2014) basada en una arquitectura financiera capaz de impulsar inversiones en infraestructura y en los sectores estratégicos.

Diversos Estados de América Latina han utilizado la modalidad de CSS y de CSSR para incentivar la complementariedad de las economías, la promoción de la difusión y dispersión del poder internacional (Hirst, 2010b) y el impulso a la integración regional bajo un esquema de solidaridad política, social, energética y económica. En este sentido, Tokatlian (2012) afirma que la **integración regional** se estancó pero lo que tomó impulso fue el regionalismo –el caso emblemático es el del Mercado Común del Sur-. Esto lleva a pensar que el principal actor en los procesos de integración y cooperación son los Estados, sus Gobiernos centrales. Sin embargo, en los últimos años, la diversidad de actores que se involucran en los espacios de debate vinculados a dichos procesos ha ido en creciente aumento. La CSS puede ser considerada como una coordinación de políticas en búsqueda de armonizar intereses conflictivos y complementarios entre diversos actores. En consecuencia, el factor político y la voluntad política por construir posturas divergentes en la forma de relacionarse con el mundo serían elementos a tener en cuenta en cualquier estudio que involucre a este tipo de cooperación.

En un escenario en el cual la institucionalización de la CSS se encuentra aún incipiente, la mencionada coordinación se da entre países de igual o similar nivel de renta, en un marco de solidaridad y complementariedad (Ayllón Pino, 2013), aspectos que tratan de mitigar los efectos de un sistema internacional anárquico. Cabe destacar que la creación de instituciones supranacionales protagonizadas por países del Sur ayudaría a fortalecer la forma de hacer CSS (Sanahuja, 2014) y fomentaría ciertos beneficios al proceso de negociación que necesariamente se da en las iniciativas de cooperación e integración regional: por ejemplo, el interés comunitario prevalecería sobre los intereses particulares de los socios y la estructura se caracterizaría por ser autónoma e independiente de las estructuras nacionales (Lorentz, 2001).

En resumen, el regionalismo que se viene desarrollando en América Latina en los últimos años es: “(...) *“ligero” (rechaza la construcción de instituciones fuertes); “selectivo” (fuertemente orientado a la liberalización de los mercados); “elitista” (no tiene apoyo en buena parte de la población); y “disperso” (se diluye en diversos compromisos externos)*” (Sanahuja, 2007: 88). En la actualidad



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

existen infinidad de iniciativas con poca institucionalidad; la pro-institucionalización en el plano internacional y la no-institucionalización en el ámbito regional afectan tanto el proceso de integración como la política exterior de los países latinoamericanos (incluyendo las políticas de cooperación internacional) dando lugar a un sinfín de iniciativas de CSS.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp