

**Maria Regina Soares de Lima, Carlos R. S. Milani
y Enara Echart Muñoz (Editores)**

Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina

**Maria Regina Soares de Lima | Carlos R. S. Milani | Enara Echart Muñoz |
Juan Pablo Prado Lallande | Javier Surasky | Tahina Ojeda Medina | Michele
Dolcetti-Marcolini | Bruno Ayllón Pino | Rita Giacalone | Tacilla da Costa e
Sá Siqueira Santos | Ana Saggiaro Garcia | Elsa Sousa Kraychete**

**COOPERACIÓN SUR-SUR,
POLÍTICA EXTERIOR Y
MODELOS DE DESARROLLO
EN AMÉRICA LATINA**

Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina / Ana Saggiaro Garcia ... [et al.] ; editado por Maria Regina Soares de Lima ; Carlos R. S. Milani ; Enara Echart Muñoz. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2016.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-722-202-9

1. Política Exterior. 2. Modelo de Desarrollo. 3. Cooperación Internacional.
I. Saggiaro Garcia, Ana II. Soares de Lima, Maria Regina, ed. III. Milani, Carlos R. S., ed. IV. Echart Muñoz, Enara , ed.
CDD 327.17

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Política Internacional / Geopolítica / Cooperación Sur-Sur / Modelos de desarrollo / Gobernanza / Sociedad Civil /Estado / Políticas Públicas / Buen Vivir / América Latina

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

COOPERACIÓN SUR-SUR, POLÍTICA EXTERIOR Y MODELOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

**Maria Regina Soares de Lima,
Carlos R. S. Milani y Enara Echart Muñoz**
(Editores)

**Bruno Ayllón Pino
Michele Dolcetti-Marcolini
Enara Echart Muñoz
Rita Giacalone
Elsa Sousa Kraychete
Maria Regina Soares de Lima
Carlos R. S. Milani
Tahina Ojeda Medina
Juan Pablo Prado Lallande
Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos
Ana Saggioro Garcia
Javier Surasky**



CLACSO

CLACSO 50 AÑOS

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Programa Grupos de Trabajo

Coordinador Pablo Vommaro

Asistentes Rodolfo Gómez, Valentina Vélez y Giovanni Daza

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Producción Fluxus Estudio

Arte de tapa Ignacio Solveyra

Primera edición en español

Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina (Buenos Aires: CLACSO, julio de 2016)

ISBN 978-987-722-202-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

CLACSO

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
(Latin American Council of Social Sciences)**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [<clacsoinst@clacso.edu.ar>](mailto:clacsoinst@clacso.edu.ar) | [<www.clacso.org>](http://www.clacso.org)

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



FAPERJ

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Introdução

Maria Regina Soares de Lima, Carlos R. S. Milani e Enara Echart Muñoz | 9

Introducción

Maria Regina Soares de Lima, Carlos R. S. Milani y Enara Echart Muñoz | 15

Maria Regina Soares de Lima e Carlos R. S. Milani

Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento | 21

Juan Pablo Prado Lallande

La gobernanza de la cooperación Sur-Sur. Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana | 41

Javier Surasky

América Latina frente a los procesos de construcción e implementación de la Agenda Post-2015 | 67

Tahina Ojeda Medina

La dimensión regional de la cooperación Sur-Sur. El caso del ALBA-TCP | 97

Michele Dolcetti-Marcolini y Bruno Ayllón Pino

La Cooperación para el Buen Vivir del Ecuador (2007-2014). Respuestas al consenso neoliberal y recuperación del Estado | 119

Rita Giacalone La cooperacion Sur-Sur en la agenda de política exterior de Brasil, Chile y Venezuela		143
Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos A participação da sociedade civil brasileira nos “novos” arranjos de cooperação internacional para o desenvolvimento		165
Ana Saggioro Garcia Políticas públicas e interesses privados. Multinacionais brasileiras e a cooperação na América Latina		189
Elsa Sousa Kraychete El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y la expansión de empresas brasileñas de construcción civil para América del Sur		215
Enara Echart Muñoz Una visión crítica de la Cooperación Sur-Sur. Prácticas, actores y narrativas		229
Sobre los autores		257
Listado de siglas utilizadas en el libro		261

INTRODUÇÃO

Maria Regina Soares de Lima,
Carlos R. S. Milani e Enara Echart Muñoz

ESTA COLETÂNEA REÚNE OS RESULTADOS de pesquisas realizadas no âmbito de dois programas com agendas temáticas e equipes de pesquisadores que trabalharam coletivamente entre 2012 e 2016: de um lado, o Grupo de Trabalho do CLACSO *Cooperação Sul-Sul e Políticas de Desenvolvimento na América Latina*, coordenado por Carlos R. S. Milani; de outro, o Projeto *A Inserção do Rio de Janeiro nas Agendas da Cooperação Sul-Sul Descentralizada* da FAPERJ (Edital número 19/2011 Programa “Pensa Rio – Apoio ao Estudo de Temas Relevantes e Estratégicos para o Estado do Rio de Janeiro”), coordenado por Maria Regina Soares de Lima. Ambos os coordenadores são professores do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e atuaram no sentido de colocar em diálogo agendas de pesquisa convergentes e de fundamental importância para a América Latina. Assim, os pesquisadores cujos trabalhos foram compilados nesta coletânea têm trabalhado em parceria em torno de uma visão crítica sobre a cooperação sul-sul e suas interfaces com a política externa dos Estados, os modelos de desenvolvimento e o papel contraditório das empresas da região em franco processo de internacionalização.

No capítulo intitulado *Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento*, Maria Regina Soares de Lima e Carlos R. S. Milani

introduzem o volume com uma reflexão geopolítica sobre as dificuldades de países da periferia e da semiperiferia do sistema internacional lograrem modelos de inserção internacional que viabilizem autonomia política e desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente equilibrado. Estruturam o capítulo em duas grandes partes: na primeira, discutem os quatro principais modelos de integração e cooperação regional (MERCOSUL, UNASUL, CELAC e AP); na segunda, analisam o papel do Brasil na tentativa de conformação de uma liderança nas estratégias de cooperação Sul-Sul (CSS) a partir da América Latina. A título de considerações finais, problematizam a relação entre desenvolvimento e geopolítica, a fim de entender os caminhos e os descaminhos da política externa na região latino-americana.

No capítulo intitulado *A governança da cooperação Sul-Sul: condicionantes, resultados e desafios em uma perspectiva latino-americana*, Juan Pablo Prado Lallande visa a identificar os fatores intervenientes na governança da CSS, identificando suas principais fontes, seus instrumentos, alcances e limitações no contexto latino-americano. O autor argumenta que, no bojo da reestruturação do sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), o exercício da CSS requer melhor governança de seus processos, sem que isso implique perda de seus traços distintivos.

No capítulo intitulado *América Latina diante dos processos de construção e implementação da agenda pós-2015*, Javier Surasky lembra que a nova agenda global do desenvolvimento que emerge dos debates de 2015 em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) encerra um amplo processo de negociação internacional, mas ao mesmo tempo abre outro que diz respeito à implementação do que foi decidido. Como se deu esse processo de negociações? Qual foi a participação da América Latina nesse processo? Que possibilidades esta nova agenda abre para a região e que desafios apresenta? Os ODS para a América Latina nada mais seriam do que uma continuidade dos ODM? Como a região poderia converter-se em protagonista da implementação desses novos objetivos? Tais são algumas das principais perguntas lançadas pelo autor neste capítulo.

No capítulo *A dimensão regional da cooperação Sul-Sul: o caso da ALBA-TCP*, Tahina Ojeda Medina analisa a relação cada vez mais estreita entre a cooperação Sul-Sul, a integração e os regionalismos na América Latina e no Caribe. A dimensão regional desta modalidade de cooperação reemerge em um contexto de transformações e de rupturas dentro do sistema interamericano. Também participa de um conjunto de complexas interações com efeitos diretos sobre o cenário internacional, sobretudo no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Este capítulo parte dessas questões e analisa

o caso da ALBA-TCP como uma plataforma política de integração que torna a cooperação Sul-Sul sua principal fonte de identidade e de legitimidade.

No capítulo *Cooperação para o Bem Viver do Equador (2007-2014): respostas ao consenso neoliberal e recuperação do Estado*, Michele Doltetti-Marcolini e Bruno Ayllón Pino relembram que a sociedade equatoriana assiste nos últimos anos a um processo de transformações muito profundas. Desde a chegada ao poder de Rafael Correa o país modificou o seu ordenamento jurídico, com uma nova Constituição; mudou seu modelo de desenvolvimento, buscando a mudança da matriz produtiva; alterou as bases culturais e as referências de seu horizonte social coletivo, vinculadas agora ao *Buen Vivir*; mas também transformou sua inserção no mundo, com uma política externa soberana que aposta em maiores níveis de autonomia decisória e confere à cooperação internacional um papel privilegiado a fim de sustentar as transformações em curso.

No capítulo *A Cooperação Sul-Sul nas agendas de política externa do Brasil, do Chile e da Venezuela*, Rita Giacalone traça uma comparação da CSS entre as agendas de política externa dos três países sul-americanos e analisa a importância dada às estratégias de CSS, sua orientação geográfica e os argumentos que as justificam no âmbito nacional e internacional. A autora visa a compreender a relação entre as respectivas estratégias de CSS com os modelos nacionais de desenvolvimento, as políticas de inserção internacional e os acordos de integração regional presentes no contexto latino-americano. A análise fundamenta-se na revisão de declarações e documentos oficiais, na leitura de dados estatísticos, além da revisão da literatura sobre CSS e política externa nos três países.

Em *A participação da sociedade civil brasileira nos “novos” arranjos de cooperação internacional para o desenvolvimento*, Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos busca compreender o papel da sociedade civil organizada do Brasil na cooperação internacional, diante das mudanças operadas no contexto internacional, no país e nas próprias dinâmicas da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Ao colocar em discussão a participação das organizações da sociedade civil brasileira na CID – seja como receptora de recursos do Norte ou como socializadora de *expertise* para o Sul –, o capítulo vislumbra em que medida o seu papel se reconfigura a partir das transformações contemporâneas que impactam a cooperação internacional e, consequentemente, as próprias organizações da sociedade civil no Brasil.

Em *Políticas públicas e interesses privados: multinacionais brasileiras e a cooperação na América Latina*, Ana Saggiaro Garcia apresenta e discute o processo de internacionalização das empresas bra-

sileiras e o papel das políticas públicas direcionadas a apoiá-lo. A expansão internacional de empresas com sede no Brasil está relacionada à busca pela diversificação de relações político-comerciais do país com outros países e regiões do Sul, especialmente seu entorno direto, a América do Sul. Dentre as políticas públicas, a autora destaca a política de crédito e a política externa, envolvendo a cooperação financeira e a cooperação para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, Ana Saggioro Garcia verifica que aspectos sociais, ambientais e trabalhistas vêm sendo sistematicamente silenciados nas principais análises e reflexões sobre desenvolvimento, que envolvem o papel do Estado no apoio às multinacionais brasileiras. Impactos negativos sobre comunidades locais, trabalhadores e o meio-ambiente mostram que a ascensão internacional dessas empresas não é somente *consenso* em torno do aumento da competitividade do país, mas também *conflito* dentro e fora do Brasil.

No capítulo *O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e a expansão de empresas brasileiras de construção civil para a América do Sul*, Elsa Sousa Kraychete segue na abordagem crítica de uma economia política da cooperação Sul-Sul. Relembra que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, passou por reorganização estrutural e reestruturação patrimonial, ampliando as fronteiras de contato entre o Banco e as empresas privadas, estrangeiras e nacionais. As mudanças na política externa brasileira repercutem no BNDES orientando que a organização promova mudanças em sua estrutura e no âmbito das suas operações. Nesse movimento, a América do Sul é eleita como área prioritária das relações externas do Brasil com iniciativas que visam a fortalecer os mecanismos de cooperação política regional, mas também o adensamento de um espaço econômico com fortalecimento do comércio dentro da região. Este capítulo analisa o papel do BNDES a partir de fins dos anos 1970, com destaque para as mudanças organizacionais por que passou o Banco e para a expansão de empresas brasileiras da construção civil na execução de obras em países da América do Sul.

À guisa de conclusão, Enara Echart Muñoz traça uma análise crítica da CSS, no seu texto intitulado *Uma visão crítica da cooperação Sul-Sul: práticas, atores e narrativas*. Contrapondo-se ao forte otimismo sobre as novas formas de cooperação para o desenvolvimento vigentes desde a virada do século, a autora procura abrir o espaço internacional a vozes mais plurais que participem da definição das agendas globais e minimizem os resultados perversos de um sistema internacional altamente desigual e assimétrico. Neste capítulo conclusivo, Enara Echart Muñoz analisa as causas e os impactos que essa incorporação/exclusão de atores produz sobre as práticas e nar-

rativas da cooperação e sobre o próprio sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, utilizando o caso da CSS do Brasil como ilustração.

Este livro não teria sido possível sem o apoio decisivo do CLACSO (e toda sua excelente equipe) ao funcionamento do GT *Cooperação Sul-Sul e Políticas de Desenvolvimento na América Latina*. Também agradecemos à Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) o apoio financeiro ao Projeto Pensa-Rio, que permitiu o desenvolvimento de pesquisas no âmbito dos grupos Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO, antena Rio) no IESP-UERJ, centro-membro do CLACSO a partir do qual são coordenadas as atividades do GT. À direção do IESP-UERJ, em particular ao Professor Adalberto Cardoso, o nosso reconhecimento pelo contínuo estímulo às atividades de pesquisa no seio de nossa nova Casa, legítima sucessora do antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

Finalmente, desejamos agradecer a todos os pesquisadores e pesquisadoras que fizeram parte deste projeto (conferir lista a seguir). Com o apoio de suas respectivas instituições, os membros do GT CLACSO *Cooperação Sul-Sul e Políticas de Desenvolvimento na América Latina* e do Projeto *A Inserção do Rio de Janeiro nas Agendas da Cooperação Sul-Sul Descentralizada* tornaram o intercâmbio coletivo, sobretudo acerca das muitas dúvidas que tínhamos, insumo para o trabalho crítico que logramos alcançar, permitindo a cada um/a de nós colher frutos de muitos aprendizados ao longo do processo de produção de conhecimento, mas também para futuras agendas de pesquisa. É importante lembrar que, além deste livro e dos seminários organizados em Buenos Aires, Quito, Medellín e Rio de Janeiro, esta ampla rede de pesquisadores terá produzido coletivamente, entre 2012 e 2016, um número especial (número 36), publicado em 2015 na *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (do *Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación*), intitulado *La cooperación Sur-Sur descentralizada de Brasil: experiencias y prácticas*, bem como um dossiê temático na revista Caderno CRH, da Universidade Federal da Bahia (volume 29, número 76, janeiro/abril de 2016). Este número na revista Caderno CRH é também resultado do projeto intitulado *A cooperação sul-sul brasileira com Moçambique, Guiné-Bissau e Senegal: discursos, práticas e percepções no campo da alimentação* (CNPq), coordenado por Enara Echart Muñoz e implementado no âmbito do Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro).

Lista, em ordem alfabética, dos pesquisadores integrantes do projeto original do GT CLACSO *Cooperação Sul-Sul e Políticas de Desen-*

volvimento na América Latina: Adriana Erthal Abdenur, Bruno Ayllón Pino, Camilo Moina Bolívar, Carlos R. S. Milani, Carolina Mera, Denisse Amara Grandas Estepa, Elsa Kraychete, Enara Echart Muñoz, Jaime Antonio Preciado Coronado, Javier Leonardo Surasky, Juan Pablo Prado Lallande, Karin Costa Vazquez; Leticia de Abreu Pinheiro, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves, Rita Ana Giacalone Sangeti e Tahina Ojeda Medina.

Lista, em ordem alfabética, dos pesquisadores integrantes do Projeto originalmente submetido à FAPERJ *A Inserção do Rio de Janeiro nas Agendas da Cooperação Sul-Sul Descentralizada*: Alfa Oumar Diallo, Breno Bringel, Bruno Ayllón Pino, Camila Carneiro Dias Rigolin, Carlos R. S. Milani, Daniel Aragão, Enara Echart Muñoz, Henrique Sartori de Almeida Prado, João Feres Júnior, Juan Pablo Prado Lallande, Letícia Pinheiro, Maria Priscilla Kreitlon, Maria Regina Soares de Lima, Miriam Gomes Saraiva, Mónica Salomón González e Tacilla Siqueira Santos.

INTRODUCCIÓN

Maria Regina Soares de Lima,
Carlos R. S. Milani y Enara Echart Muñoz

ESTE LIBRO REÚNE LOS RESULTADOS de investigaciones realizadas en el ámbito de dos programas con agendas temáticas y equipos de investigadores que trabajaron colectivamente entre 2012 y 2016: por un lado, el Grupo de Trabajo de CLACSO *Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo en América Latina*, coordinado por Carlos R. S. Milani; por otro, el Proyecto *La Inserción de Río de Janeiro en las Agendas da Cooperación Sur-Sur Descentralizada* de la FAPERJ (Convocatoria número 19/2011 Programa “Piensa Río – Apoyo al Estudio de Temas Relevantes y Estratégicos para el Estado de Río de Janeiro”), coordinado por Maria Regina Soares de Lima. Ambos coordinadores son profesores del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, y actuaron en el sentido de colocar en diálogo agendas de investigación convergentes y de fundamental importancia para América Latina. Así, los investigadores cuyos trabajos se han compilado en este libro han trabajado conjuntamente en torno a una visión crítica sobre la cooperación sur-sur y sus interrelaciones con la política exterior de los Estados, los modelos de desarrollo y el papel contradictorio de las empresas de la región en franco proceso de internacionalización.

En el capítulo titulado *Política Exterior, Geopolítica y Modelos de Desarrollo*, Maria Regina Soares de Lima y Carlos R. S. Milani intro-

ducen el volumen con una reflexión geopolítica sobre las dificultades que tienen los países de la periferia y de la semi-periferia del sistema internacional para lograr modelos de inserción internacional que viabilicen una autonomía política y un desarrollo socialmente justo y medioambientalmente equilibrado. Estructuran el capítulo en dos grandes partes: en la primera, discuten los cuatro principales modelos de integración y cooperación regional (MERCOSUL, UNASUL, CELAC y AP); en la segunda, analizan el papel de Brasil en la tentativa de conformación de un liderazgo en las estrategias de cooperación Sul-Sul (CSS) a partir de América Latina. A título de consideraciones finales, problematizan la relación entre desarrollo y geopolítica, a fin de entender los caminos y los descaminos de la política exterior en la región latinoamericana.

En el segundo capítulo, *La gobernanza de la cooperación Sur-Sur: condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana*, Juan Pablo Prado Lallande se propone identificar los factores que intervienen en la gobernanza de la CSS, mostrando sus principales fuentes, sus instrumentos, alcances y limitaciones en el contexto latinoamericano. El autor argumenta que, en un contexto de reestructuración del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (CID), el ejercicio de la CSS requiere de una mejor gobernanza de sus procesos, sin que ello conduzca a una pérdida de sus rasgos distintivos.

En el capítulo sobre *América Latina frente a los procesos de construcción e implementación de la Agenda Post-2015*, Javier Surasky nos recuerda que la nueva agenda global para el desarrollo que surge de los debates de 2015 en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) cierra un amplio proceso de negociación internacional, al tiempo que abre otro referido a la implementación de lo consensuado. ¿Cómo ha sido el proceso de negociaciones? ¿Cuál fue la participación de América Latina en él? ¿Qué posibilidades abre para la región la nueva agenda y ante qué desafíos la posiciona? ¿Son los ODS para América Latina nada más que una continuidad de los ODM? ¿Cómo puede la región convertirse en protagonista de la implementación de los nuevos objetivos? Estos son algunos de los principales interrogantes lanzados por el autor en este capítulo.

En el capítulo *La dimensión regional de la cooperación Sur-Sur: El caso del ALBA-TCP*, Tahina Ojeda Medina analiza la relación cada vez más estrecha entre la cooperación Sur-Sur, la integración y los regionalismos en América Latina y el Caribe. La dimensión regional de esta modalidad de cooperación reemerge en un contexto de cambios y de rupturas dentro del sistema interamericano. También forma parte de un entramado de complejas interacciones con repercusiones directas en el escenario internacional, sobre todo en el ámbito de la coopera-

ción internacional para el desarrollo. Este capítulo se centra en estas cuestiones y analiza el caso de ALBA-TCP como una plataforma política de integración que hace de la cooperación Sur-Sur su principal señal de identidad.

En el siguiente capítulo, *La Cooperación para el Buen Vivir del Ecuador (2007-2014): Respuestas al consenso neoliberal y recuperación del Estado*, Michele Dolcetti-Marcolini y Bruno Ayllón Pino recuerdan que la sociedad ecuatoriana asiste en los últimos años a un proceso de cambios profundos. Desde la llegada al poder de Rafael Correa el país ha modificado su ordenamiento jurídico, con una nueva Constitución; su modelo de desarrollo, orientado al cambio de la matriz productiva; las bases culturales y referenciales de su horizonte social colectivo, vinculadas ahora al Buen Vivir; y su inserción en el mundo, con una política exterior soberana que apuesta por mayores niveles de autonomía decisoria y confiere a la cooperación internacional un rol privilegiado para apoyar las transformaciones en curso.

En el capítulo *La Cooperación Sur-Sur en las agendas de política exterior de Brasil, Chile y Venezuela*, Rita Giacalone traza una comparación de la CSS en las agendas de política exterior de los tres países latinoamericanos y analiza la importancia dada a las estrategias de CSS, su orientación geográfica y los argumentos que las justifican en los ámbitos nacional e internacional. La autora busca comprender la relación de las respectivas estrategias de CSS con los modelos nacionales de desarrollo, las estrategias de inserción internacional y los acuerdos de integración regional presentes en América Latina. El análisis se basa en una revisión de declaraciones, documentos oficiales y datos estadísticos, además de literatura sobre CSS y política exterior en los tres países.

En *La participación de la sociedad civil brasileña en los “nuevos” arreglos de cooperación internacional para el desarrollo*, Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos busca comprender el papel de la sociedad civil organizada de Brasil en la cooperación internacional, ante los cambios en el contexto internacional, en el país y en las propias dinámicas de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). Al colocar en discusión la participación de las organizaciones de la sociedad civil brasileña en la CID – sea como receptora de recursos del Norte o como socializadora de *expertise* para el Sur –, el capítulo vislumbra en qué medida su papel se reconfigura a partir de las transformaciones contemporáneas que están teniendo un impacto en la cooperación internacional y, consecuentemente, en las propias organizaciones de la sociedad civil en Brasil.

En *Políticas públicas e intereses privados: multinacionales brasileñas y la cooperación en América Latina*, Ana Saggioro Garcia pre-

senta y discute el proceso de internacionalización de las empresas brasileñas y el papel de las políticas públicas direccionadas a apoyarlo. La expansión internacional de empresas con sede en Brasil está relacionada con la búsqueda por la diversificación de las relaciones político-comerciales del país con otros países y regiones del Sur, especialmente su entorno directo, América del Sur. Entre las políticas públicas, la autora destaca la política de crédito y la política externa, que incluyen la cooperación financiera y la cooperación para el desarrollo. Al mismo tiempo, Ana Saggioro Garcia verifica que los aspectos sociales, medioambientales y laborales están siendo sistemáticamente silenciados en los principales análisis y reflexiones sobre desarrollo, incluyendo el papel del Estado en el apoyo a las multinacionales brasileñas. Impactos negativos sobre comunidades locales, trabajadores y medioambiente muestran que la ascensión internacional de esas empresas no es solamente parte de un *consenso* en torno al aumento de la competitividad del país, sino también fuente de *conflicto* dentro y fuera de Brasil.

En el capítulo *El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social - BNDES y la expansión de empresas brasileñas de construcción civil para América del Sur*, Elsa Sousa Kraychete adopta una perspectiva crítica de la economía política de la cooperación Sur-Sur. Recuerda que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) pasó por una reorganización estructural y una reestructuración patrimonial, ampliando las fronteras de contacto entre el Banco y las empresas privadas, extranjeras y nacionales. Los cambios en la política exterior brasileña repercuten en el BNDES haciendo que la organización promueva transformaciones en su estructura y en el ámbito de sus operaciones. En ese movimiento, América del Sur se erige como área prioritaria de las relaciones exteriores de Brasil con iniciativas que pretenden fortalecer los mecanismos de cooperación política regional, pero también consolidar un espacio económico que fomente el comercio dentro de la región. Este capítulo analiza el papel del BNDES a partir de finales de los años 1970, con énfasis en sus cambios organizacionales y en la expansión de empresas brasileñas de construcción civil en la ejecución de obras en países de América del Sur.

A modo de conclusión, Enara Echart Muñoz traza un análisis crítico de la CSS, en su texto titulado *Una visión crítica de la cooperación Sul-Sul: prácticas, actores y narrativas*. Contraponiéndose al fuerte optimismo existente sobre las nuevas formas de cooperación para el desarrollo vigentes desde el cambio de siglo, la autora procura abrir el espacio internacional a voces más plurales que participen en la definición de las agendas globales y que minimicen los resultados perversos de un sistema internacional altamente desigual y asimétrico. En

este capítulo conclusivo, Enara Echart Muñoz analiza las causas y los impactos que esa incorporación/exclusión de actores produce sobre las prácticas y narrativas de la cooperación y sobre el propio sistema internacional de cooperación para el desarrollo, utilizando el caso de la CSS de Brasil como ilustración.

Este libro no habría sido posible sin el apoyo decisivo de CLACSO (y de todo su excelente equipo) para el funcionamiento del GT *Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo en América Latina*. También agradecemos a la Fundación Carlos Chagas de Amparo a la Pesquisa del Estado de Rio de Janeiro (FAPERJ) el apoyo financiero para el Proyecto Pensa-Rio, que permitió el desarrollo de investigaciones en el seno de los grupos *Observatório Político Sul-Americano* (OPSA) y *Laboratório de Análise Política Mundial* (LABMUNDO, antena Rio) en el IESP-UERJ, centro-miembro de CLACSO en el que se coordinan las actividades do GT. A la dirección del IESP-UERJ, en particular al Profesor Adalberto Cardoso, nuestro reconocimiento por el continuo estímulo a las actividades de investigación en el seno de nuestra nueva Casa, legítima sucesora del antiguo Instituto Universitario de Pesquisas de Rio de Janeiro (IUPERJ).

Finalmente, deseamos agradecer a todos los investigadores e investigadoras que formaron parte de este proyecto (ver la lista a continuación). Con el apoyo de sus respectivas instituciones, los miembros del GT CLACSO *Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo en América Latina* y del Proyecto *La Inserción de Rio de Janeiro en las Agendas da Cooperación Sur-Sur Descentralizada* hicieron del intercambio colectivo, sobre todo acerca de las múltiples dudas que teníamos, el insumo para el trabajo crítico que logramos alcanzar, permitiendo a cada un/a de nosotros/as recoger los frutos de muchos aprendizajes a lo largo del proceso de producción de conocimiento, pero también para futuras agendas de investigación. Es importante recordar que, además de este libro y de los seminarios organizados en Buenos Aires, Quito, Medellín y Rio de Janeiro, esta amplia red de investigadores ha producido colectivamente, entre 2012 e 2016, un número especial (número 36), publicado en 2015 en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación), titulado *La cooperación Sur-Sur descentralizada de Brasil: experiencias y prácticas*, así como un dossier temático en la revista *Caderno CRH*, de la Universidad Federal de Bahía (volumen 29, número 76, enero/abril de 2016). Este número del *Caderno CRH* es también resultado del proyecto *La cooperación sur-sur brasileña con Mozambique, Guinea Bissau y Senegal: discursos, prácticas y percepciones en el campo de la alimentación* (CNPq), coordinado por Enara Echart Muñoz e implementado en el ámbito

del *Grupo de Relações Internacionais e Sul Global* (GRISUL - Universidad Federal del Estado de Rio de Janeiro).

Lista, en orden alfabético, de los/as investigadores/as integrantes del proyecto original del GT CLACSO *Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo en América Latina*: Adriana Erthal Abdenur, Bruno Ayllón Pino, Camilo Moina Bolívar, Carlos R. S. Milani, Carolina Mera, Denisse Amara Grandas Estepa, Elsa Kraychete, Enara Echart Muñoz, Jaime Antonio Preciado Coronado, Javier Leonardo Surasky, Juan Pablo Prado Lallande, Karin Costa Vazquez; Leticia de Abreu Pinheiro, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves, Rita Ana Giacalone Sangeti y Tahina Ojeda Medina.

Lista, en orden alfabético, de los/as investigadores/as integrantes del proyecto originalmente presentado a la FAPERJ *La Inserción de Rio de Janeiro en las Agendas da Cooperación Sur-Sur Descentralizada*: Alfa Oumar Diallo, Breno Bringel, Bruno Ayllón Pino, Camila Carneiro Dias Rigolin, Carlos R. S. Milani, Daniel Aragão, Enara Echart Muñoz, Henrique Sartori de Almeida Prado, João Feres Júnior, Juan Pablo Prado Lallande, Letícia Pinheiro, Maria Priscilla Kreitlon, Maria Regina Soares de Lima, Miriam Gomes Saraiva, Mónica Salomón González y Tacilla Siqueira Santos.

Maria Regina Soares de Lima
e Carlos R. S. Milani

POLÍTICA EXTERNA, GEOPOLÍTICA E MODELOS DE DESENVOLVIMENTO

INTRODUÇÃO

Os primeiros anos do século XXI assistiram a uma reviravolta na política regional latino-americana. Em vários países importantes da região, com destaque para Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Venezuela e Uruguai, governos progressistas assumiram a bandeira da integração regional e promoveram estratégias de inserção internacional mais autônoma, tanto em suas respectivas políticas externas, quanto nos desenhos de integração regional na América Latina. Internamente, embora com variações, promoveram políticas de inclusão social de natureza mais estruturante, tendo conquistado resultados internacionalmente reconhecidos de combate contra a pobreza e a desigualdade. No plano externo, à narrativa da política de integração regional somou-se a ênfase nas relações Sul-Sul, ampliando as coalizões e as alianças inter-regionais e globais (Fórum IBAS, Grupo BRICS, reuniões de cúpula ASA e ASPA).

Nesse contexto, este capítulo parte da premissa de que a construção de uma agenda de cooperação entre os países do Sul, particularmente no caso da América do Sul, tem de considerar um conjunto de variáveis exógenas e endógenas, que concernem tanto aos aspectos geopolíticos, quanto às dificuldades de superação de seus modelos de desenvolvimento desiguais e excludentes. Entre as variáveis exógenas,

lembra-se o papel hegemônico dos EUA no hemisfério, mas também a inserção da China na ordem internacional e regional; entre as variáveis endógenas regionais, as hesitações da liderança regional do Brasil, bem como as percepções nos diferentes países (principalmente sul-americanos) sobre o papel do Brasil na região; entre as variáveis endógenas nacionais (próprias a cada país na região), há que mencionar-se o processo de internacionalização das empresas nacionais na região (sobretudo as do gigante brasileiro), as crises sociais e ambientais geradas pelo modelo primário-exportador (principalmente nos setores do agronegócio e da mineração), assim como a divisão das elites (ainda mais visível nos casos de Argentina, Brasil e Venezuela) quanto a que modelo de sociedade, de desenvolvimento e de inserção internacional promover nacional e regionalmente.

A fim de dar conta desse conjunto de fatores, este capítulo foi estruturado em duas grandes partes: na primeira, discutem-se os quatro principais modelos de integração e cooperação regional (MERCOSUL, UNASUL, CELAC e AP); na segunda, analisa-se o papel do Brasil na tentativa de conformação de uma liderança nas estratégias de cooperação Sul-Sul a partir da América Latina. A título de considerações finais, problematiza-se a relação entre desenvolvimento e geopolítica, a fim de entender os caminhos e os descaminhos da política externa na região.

MODELOS DE INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO REGIONAL: MERCOSUL, UNASUL, CELAC E AP

Nas narrativas dominantes na América Latina no pós-Segunda Guerra, a integração regional foi representada como um mecanismo possível para fazer face à presença hegemônica dos EUA no hemisfério, seja no sentido de se criarem opções de relacionamento dentro da região e de diminuir a dependência excessiva em relação àquele país, seja para aumentar o poder de barganha regional, ou de um país em particular, nas negociações com os EUA. Mesmo que esta expectativa não fosse homogênea, a integração regional fazia parte do conjunto de prescrições de política econômica da CEPAL nos anos 1940. Juntamente com a necessidade de se mudar o modelo de desenvolvimento de economias exportadoras de matérias-primas, *commodities* agrícolas e minerais para uma economia industrial com a adoção da estratégia de substituição de importações, a CEPAL defendia uma política de integração regional.

Curiosamente a prescrição cepalina não levou em conta que um modelo de substituição de importações (SI) desestimularia os esforços exportadores destes países e, ainda mais, a criação de um espaço comum latino-americano tendo em vista a forte indução para a

proteção industrial e comercial dentro de cada país da região. Essa restrição derivada do modelo de desenvolvimento da industrialização por substituição de importações foi um dos elementos responsáveis pelo relativo insucesso das diversas tentativas de se implementarem projetos de integração regional desde então.

Uma outra restrição - derivada da relativa assimetria estrutural entre os países latino-americanos tendo em vista a preponderância econômica de Argentina, Brasil e México *vis-à-vis* os demais - foi a pouca disposição política desses países de arcarem com um ônus maior exatamente porque seriam os maiores beneficiários da integração. Diferenças políticas entre eles também podem ter pesado nessa pouca disposição à cooperação regional. Em trabalho sobre a relação entre democracia e cooperação regional entre os países do Cone Sul, de 1944 a 1985, Remmer (1998) mostra que as diferenças entre pares de países democráticos e países não democráticos desaparecem quando se controlam por outras variáveis, como PIB e interdependência comercial. Contudo, estas relações se tornam significativas quando se levam em conta os efeitos da variável democratização. No caso desta amostra de países, as transições democráticas impulsionaram a cooperação interestatal tanto nas questões econômicas, quanto nas não econômicas.

Tais resultados sugerem dois elementos a serem considerados no entendimento da relação entre modelo de desenvolvimento, regime político e integração regional. O primeiro é o efeito do contexto político e econômico sobre as relações entre estas variáveis. Argentina e Brasil experimentaram longos períodos de regime autoritário mas esta coincidência política não gerou cooperação entre eles. Ao contrário, como o conflito bilateral sobre Itaipu nos anos 1970 demonstra, a natureza militar de ambos regimes ampliou a rivalidade histórica entre eles pelo controle da região do Prata. Apenas com o retorno à democracia nos anos 1980 foi possível superar essas divergências históricas e dar início a um processo de cooperação entre os dois países que desembocaria mais tarde na criação do MERCOSUL, em 1991. Um outro aspecto a ser considerado, que será desenvolvido mais adiante é o papel dos EUA. Durante a Guerra Fria o comportamento dos EUA foi um parâmetro crucial para dimensionar os graus de liberdade dos países latino-americanos na implementação de seus modelos de desenvolvimento e cooperação regional.

Finalmente, um outro aspecto que também deve ser levado em conta diz respeito aos efeitos de dependência de trajetória inscritos em processos de integração e os custos embutidos na sua mudança por decisão política. Desta forma, a adoção do modelo de substituição de importação pelos países latino-americanos, que induzia tarifas de

importação altas e não estimulava as exportações, os desestimulou a pôr em prática um esquema de integração regional semelhante à experiência europeia de integração profunda com a redução ou eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas. Em outro momento, ao final da Guerra Fria, as opções de México e Brasil, no início dos anos 1990, pelo NAFTA e pelo MERCOSUL, respectivamente, condicionaram os movimentos subsequentes de ambos os países nas suas respectivas escolhas de modelos de integração e de inserção econômica internacional, como veremos mais adiante.

De modo geral, a trajetória das iniciativas de integração regional na América Latina não foi linear, nem convergente com as iniciativas de cooperação regional propostas pelos EUA (Lima, 2014). Para tornar mais claras essas diferenças, é necessário distinguir conceitualmente os processos de integração dos de cooperação regional. No pós-Segunda Guerra, o esquema de integração regional que serviu de modelo para os países latino-americanos foi o projeto europeu, no sentido de ambicionar a eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas e, em última etapa, a delegação de soberania a uma autoridade supranacional. Era aquele projeto de formação de um espaço econômico integrado e de coordenação regional de políticas públicas que os latino-americanos almejavam emular. A cooperação regional, por outro lado, implica processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia, técnica, e reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica. O regionalismo, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos bem menos ambiciosos e, por ser uma dinâmica majoritariamente intergovernamental, envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais e praticamente nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação.

De forma um tanto esquemática, podemos distinguir três momentos a partir do pós-Segunda Guerra ao presente, tendo em vista as relações entre estes dois processos no âmbito latino-americano (Lima, 2014). No período que vai do pós-Guerra até o fim da Guerra Fria, as iniciativas de integração partiram quase exclusivamente dos países latino-americanos e estavam informadas pelas políticas cepalinas desenvolvimentistas e de industrialização. Os experimentos de integração criados nessa fase, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), posteriormente modificada pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), e do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), nos anos de 1950 e 1960, ainda que não tenham sido totalmente bem-sucedidos em função da adoção generalizada do modelo substitutivo de importações, apresentavam forte

ethos anti-hegemônico ou pelo menos o desiderato da constituição de um espaço político-econômico integrado na região sem a presença, ou com a menor interferência possível, dos Estados Unidos.

Por sua vez, os Estados Unidos se furtaram de propor qualquer iniciativa de integração regional, uma vez que sua prioridade era a liberalização no plano multilateral por meio do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), mas foram os principais responsáveis pela constituição das instituições regionais do sistema interamericano, sob a égide da Organização de Estados Americanos (OEA), construído no pós-Segunda Guerra. Uma característica marcante na política externa dos EUA é que o processo de regionalização inclui todo o hemisfério, uma vez que reflete o projeto de projeção de poder dos Estados Unidos e o lugar subordinado ocupado pela América Latina. Essa dualidade e não convergência entre processos de integração conduzidos pelos países latino-americanos e informados por um *ethos* anti-hegemônico e processos de regionalização emanados da hegemonia dos Estados Unidos criaram tensões diversas, mas também tentativas de países latino-americanos de incluir o componente da cooperação econômica na estrutura institucional hemisférica, como foram os caso da proposta brasileira da constituição da Operação Pan-Americana (OPA), no final dos anos de 1950, e a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, logo depois.

Com o fim da Guerra Fria, os processos de integração e regionalização vão convergir sob a liderança dos Estados Unidos e a vitória do neoliberalismo na América Latina. O primeiro passo foi dado pelos Estados Unidos ao anuir na formação do Tratado de Livre Comércio (FTA, na sigla em inglês) com o Canadá, mudando sua estratégia anterior de enfatizar a liberalização multilateral tão somente, seguindo-se sua ampliação com a formação do Nafta, incluindo o México. Esse regionalismo, sob a liderança dos Estados Unidos, se pautará pela lógica da integração econômica e liberalização comercial com acordos comerciais que passaram a ser considerados um modo de *lock in* os modelos de desenvolvimento dos países latino-americanos, mediante programas de ajuste estrutural associados às condicionalidades políticas de reforma do Estado. Foi o caso da constituição do MERCOSUL, em 1991, do relançamento da Comunidade Andina das Nações (CAN) e da formação do NAFTA. Cabe ressaltar que o MERCOSUL tinha dois objetivos da perspectiva da Argentina e do Brasil. Por uma lado, forçar as respectivas aberturas comerciais no contexto das reformas de mercado. Por outro, uma reação defensiva face ao movimento de aprofundamento do processo de integração na Europa.

Observou-se, portanto, a convergência naquele momento dos processos de integração e regionalização (ou cooperação regional) sob a

hegemonia do regionalismo aberto, da integração comercial e inserção no capitalismo globalizado, da proposta de constituição da ALCA e do Consenso de Washington como solda normativa a unificar os processos políticos e econômicos. Uma característica desse momento é a importância renovada das instituições hemisféricas, especialmente da OEA, com a promulgação da Carta Democrática, que assinalava a convergência valorativa em torno das democracias de mercado. Uma outra característica deste momento é que a convergência entre a região e os EUA no que diz respeito à implantação de modelos de integração de regionalismo aberto e de adesão total às instituições da cooperação hemisférica, em especial à OEA, se fazia num contexto de grande fragilidade política e econômica da América Latina dada a incerteza gerada pelo fim da Guerra Fria e a supremacia dos EUA com o desaparecimento da União Soviética e a vitória circunstancial da ordem liberal.

O terceiro momento tem início quando o consenso neoliberal na política e na economia começa a se romper no início dos anos de 2000, com a eleição de governantes de esquerda e centro-esquerda na Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia, Equador e Venezuela. A América do Sul vai experimentar significativa mudança de orientação política e ideológica com a chegada desses governos, também diversos entre si, mas com uma orientação semelhante no que diz respeito à superação do dogma neoliberal, ao retorno da coordenação econômica estatal e da visão desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado, à prioridade concedida à necessidade da inclusão social e de uma política externa revisionista, também com variações entre o conjunto de países de orientação progressista. As mudanças políticas na América do Sul coincidem com um afastamento relativo dos EUA da região, em função de novas prioridades estratégicas daquele país depois do 11 de setembro (Oriente Médio e Ásia Central) e da prioridade geopolítica e geoeconômica que os Estados Unidos passam a dedicar à região da Ásia-Pacífico, seja em função da mudança do eixo dinâmico do capitalismo naquela direção, seja como estratégia de contenção da emergência global da China.

Este novo contexto regional e global é bem menos restritivo que o dos anos 1990, e os países da América do Sul vão experimentar maiores graus de liberdade para o aprofundamento ou mesmo para promover mudanças significativas em seus respectivos modelos de desenvolvimento e de inserção econômica internacional. Nos anos 2000 os cenários homogeneizantes da década anterior em matéria de política econômica e de visão do Estado foram revistos e a narrativa que passou a se impor foi a da desconcentração do poder global e a transferência do eixo dinâmico do Ocidente para o Oriente. Passava-se de uma narrativa marcada pela unipolaridade e pela vitória da demo-

cracia liberal e dos mercados à visão da multipolaridade econômica e de pluralidade de modos de organização das relações entre o Estado e o mercado. Essa descrição porém peca por enormes simplificações, refletindo o componente ideológico subjacente. Importa aqui destacar um elemento diferenciador com respeito à década de 1990: a diversidade e a heterogeneidade das experiências nacionais seja no campo da política, seja no da economia. Ainda que o capitalismo e a democracia sejam os processos dominantes, as variações de suas distintas modalidades na esfera política e na econômica são consideráveis. A América do Sul é uma das regiões que exemplifica essa diversidade ainda hoje, apesar das crises que se abatem principalmente sobre os modelos na Argentina, no Brasil e na Venezuela.

Essa nova configuração política se expressa na não convergência entre os diversos processos de integração econômica e regimes comerciais, tais como o NAFTA, englobando América do Norte e México; a Aliança do Pacífico com a participação de México, Chile, Colômbia e Peru; MERCOSUL, incluindo Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela; Chile, Colômbia e Peru com clara preferência pelos Acordos de Livre Comércio (TLC) com Estados Unidos e países fora da região, e ALBA, sob a liderança da Venezuela, e países centro-americanos e Cuba. Outra dimensão que diferencia esse momento (dos primeiros anos do século XXI) é a constituição de iniciativas de âmbito sub-regionais envolvendo diversas áreas de cooperação. Em certo sentido, a diversidade e a heterogeneidade entre os regimes comerciais, que derivam da diferenciação entre países latino-americanos em termos dos respectivos padrões produtivos, modelos de democracia e opções de política externa, parecem estimular iniciativas de cooperação sub-regional. Esse é o momento em que a dinâmica dos modelos de integração se descola dos processos de regionalização, que enfatizam a dimensão sub-regional.

Nessa nova configuração, a principal iniciativa de regionalização foi a criação da UNASUL, em 2008, incorporando todos os 12 países da América do Sul, que surge não como alternativa aos regimes comerciais existentes, mas como uma forma de ir além da mera integração comercial, permitindo outras modalidades de cooperação regional e, mais importante, superando as restrições geradas pela existência dos respectivos regimes comerciais existentes na região. Ao contrário do que afirmam algumas análises correntes, a UNASUL não pretende substituir nenhum dos regimes existentes, até porque não se constituiu como regime comercial, mas exatamente para propiciar que possam existir iniciativas de cooperação regional em diversos outros campos, como o militar, energético, logístico e de infraestrutura, produtivo, na área da saúde pública e mesmo na coordenação

de temas de segurança como a questão das drogas e do narcotráfico. Seus objetivos declarados são o desenvolvimento econômico, a redução das assimetrias e a erradicação da pobreza, além de reforçar a região como zona de paz e livre de armas nucleares. Os documentos prévios à constituição formal da UNASUL, como os produzidos na cúpula presidencial de Cochabamba, em 2006, enfatizaram a necessidade de um novo modelo de integração com identidade própria, mas pluralista, capaz de reconhecer as diferenças política e ideológicas e a pluralidade democrática dos países da região (UNASUL, Declaração de Cochabamba, 2006, *apud* Martins 2011, p.75).

O desenho institucional da UNASUL permite que se criem conselhos que têm por finalidade auxiliar e propor políticas públicas para o bloco a partir de suas respectivas áreas. Os dois primeiros criados foram o Conselho de Defesa Sul-Americano e o da Saúde. Seguiram-se os Conselhos de Luta contra o Narcotráfico, Infraestrutura e Planejamento, Desenvolvimento Social, de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (Martins, 2011, p.78). Além de estabelecer um arcabouço institucional para a ampliação da cooperação em quantidade razoável de políticas públicas regionais, os conselhos induzem à criação de *constituencies* domésticas variadas, nos respectivos países participantes, envolvendo atores políticos e econômicos também diversificados e dessa forma criando, dentro das respectivas sociedades civis, atores comprometidos com a regionalização em suas múltiplas facetas. Entre eles, pelo volume dos recursos previstos, figura o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), criado em substituição à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA, na sigla em inglês), proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 2000 (Nery, 2015).

Por seu lado, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), também uma proposta brasileira, constituiu uma iniciativa pioneira. Seus objetivos principais são: a consolidação da América do Sul como zona de paz, condição necessária para a estabilidade democrática; a criação de uma identidade sul-americana em matéria de defesa; e o fortalecimento da cooperação regional na área de defesa, incluindo a criação de uma indústria bélica regional e o compartilhamento das experiências em operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Seu ineditismo consistiu na formação de um arranjo de defesa exclusivamente sul-americano, rompendo com a tradição das instituições hemisféricas com a participação dos Estados Unidos nas organizações de defesa coletiva. Ainda que não se proponha a formação de uma aliança militar regional e que o CDS não pretenda substituir ou questionar os arranjos norte-americanos existentes, como o Plano Colômbia, por exemplo, trata-se de uma iniciativa com razoável grau

de ineditismo geopolítico. Não por acaso ela surge no momento do conflito entre Equador, Colômbia e Venezuela no primeiro semestre de 2008 e, quase em seguida, do anúncio pelos Estados Unidos da reativação da Quarta Frota em operação no Atlântico Sul, que estava inativa desde 1950 (Christensen, 2013).

As transformações profundas na cooperação sub-regional com a formação da UNASUL, as mudanças no MERCOSUL com maior ênfase na dimensão política, na inclusão de mecanismos de participação da sociedade civil e uma inédita preocupação com a assimetria estrutural e a constituição da ALBA, sob liderança venezuelana, levaram ao que a literatura denominou regionalismo pós-liberal, cujas características são: primazia da agenda política, papel do Estado na coordenação econômica, preocupação com questões sociais, que vão da neutralização das assimetrias estruturais entre os países à inclusão de amplos segmentos antes excluídos dos direitos da cidadania política e dos benefícios econômicos com a erradicação da pobreza na região (Sanahuja, 2010; Riggirozzi & Tussie, 2012; Barbosa, 2015). Em alguns casos, como a Venezuela, Bolívia e Equador, agregou-se uma dimensão marcadamente antiliberal e repúdio à dinâmica do regionalismo aberto defendido pelos Estados Unidos.

Mais recentemente, a formação da Aliança do Pacífico, com a inclusão do México, Chile, Colômbia e Peru, adicionou mais diversidade ao espaço regional. Na linha dos Acordos de Livre Comércio e formalizando os vínculos que esses países já têm com os Estados Unidos no modelo de regionalismo aberto, a Aliança tem um claro sentido geopolítico na intenção de fazer face ao regionalismo pós-liberal. No plano do debate político-ideológico, já se tornou moeda comum apresentar a ideia da competição entre dois modelos distintos de regionalização, o que ajuda a entender a prioridade concedida pelo Brasil à entrada da Venezuela no Mercosul. Certamente, a constituição da Aliança do Pacífico dá mais corpo ao grupo de países que enfatizam as soluções de mercado, a liberalização comercial e a integração às cadeias produtivas globais, com políticas externas mais convergentes com os Estados Unidos e favoráveis ao status quo da governança global.

Ainda é cedo para avaliar se estamos de fato diante de dois modelos alternativos de regionalismo, tendo em vista os prognósticos mais pessimistas com relação às consequências da desaceleração da China e a queda dos preços das commodities sul-americanas, bem como com respeito aos cenários políticos cambiantes na América do Sul, em particular com o aumento da incerteza política que se abriu após a morte de Hugo Chávez. O enfraquecimento relativo dos governos progressistas na região e o temor de uma eventual marginalização face às mudanças globais e regionais podem induzir à adesão de alguns

países às novas iniciativas transcontinentais, de arranjos de liberalização comercial e de investimento, propostas pelos Estados Unidos. De qualquer forma, parece estarmos iniciando um quarto momento na sintonia dos processos de integração e regionalização na região em função das mudanças no cenário político sul-americano com a crise profunda da Venezuela, a crise política e econômica do Brasil que praticamente paralisou as iniciativas regionais da política externa e os resultados das eleições presidenciais na Argentina com a vitória de Mauricio Macri.

COOPERAÇÃO SUL-SUL A PARTIR DA AMÉRICA LATINA: LIDERANÇA BRASILEIRA?

O termo “Cooperação Sul-Sul” é polissêmico e tem sido usado para se referir a diversas realidades e práticas das relações entre países periféricos e semiperiféricos no sistema internacional. Inclui a formação de alianças e coalizões em espaços multilaterais formais e *ad hoc*, acordos de comércio e investimentos, processos de integração regional, cooperação científica e tecnológica, cooperação técnica e cooperação para o desenvolvimento (Leite *et al.*, 2015). Portanto, pode-se referir a formas políticas, comerciais, científicas e técnicas de cooperação entre os países do Sul. Essa ambivalência e elasticidade no uso do termo tem sido criticada por aqueles que buscam na CSS precisão conceitual semelhante à da definição da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento pelo CAD/OCDE, como se a AOD tivesse seus contornos estatísticos tão fixos ou, mais grave ainda, como se a AOD esgotasse todas as formas de Cooperação Norte-Sul (CNS). Não é a AOD que poderia ser considerada como o termo ou campo conceitual em oposição à CSS, e sim a CNS. O importante desse debate, a nosso ver, não é terminológico, mas sim notar como, por meio de formas emergentes de CSS, o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) foi novamente politizado, pondo em xeque normas e práticas definidas apenas por determinados Estados (potências ocidentais e membros do CAD) e atores internacionais (FMI, Banco Mundial e, em menor medida, as Nações Unidas).

Historicamente, o campo da CID, ou da “ajuda externa” (como tradicionalmente se costuma chamar a cooperação nas relações Norte-Sul), sofreu forte influência da ordem da Guerra Fria. Converteu-se em importante agenda da política externa de muitos países ocidentais e do bloco soviético, seja como mecanismo de compensação pela influência exercida, seja como ferramenta de sedução destinada a países recém emancipados nos continentes africano e asiático. No início dos anos 1950 e 1960 ainda se tratava de um campo fundamentalmente dominado pelos EUA, mas pouco a pouco foi-se conforman-

do no âmbito multilateral e com grande apelo a atores econômicos e sociais. A partir dos anos 1970, institucionalizou-se fortemente e, hoje, seus principais atores são, além dos Estados e suas agências governamentais bilaterais (USAID, *Japan International Cooperation Agency/JICA*, por exemplo), as organizações multilaterais (as agências do sistema ONU, os bancos de desenvolvimento, além de algumas organizações de caráter não universal, tais como a União Europeia e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico/OCDE), as organizações não governamentais (OXFAM, CARE, *Misereor*, NOVIB, *Peuples Solidaires*, Fundação Ford, Fundação Kellog, entre muitas outras), bem como as empresas, cada vez mais envolvidas em projetos de cooperação por meio de seus programas de responsabilidade social e ambiental, inclusive em parceria com a Organização das Nações Unidas, desde o estabelecimento do *Global Compact* na virada do milênio (Milani, 2014).

No caso latino-americano, muitos países também foram importantes receptores de “ajuda externa” de países do Norte, principalmente após a Revolução Cubana e a adesão do regime de Fidel Castro ao marxismo-leninismo. As profundas mudanças operadas em Cuba fizeram com que a disputa Leste-Oeste se tornasse uma variável relevante nesta agenda específica das relações internacionais na América Latina. A partir de então, a ameaça de difusão regional do comunismo e o sentimento de insatisfação de partes das elites locais com a falta de apoio dos EUA aos respectivos projetos nacionais de desenvolvimento reconfiguraram o campo da CID na América Latina. Os fluxos aumentaram significativamente, novas instituições foram criadas (o Banco Interamericano de Desenvolvimento, por exemplo) e a “ajuda externa” foi estreitamente associada à promoção da democracia liberal, mesmo que isso tenha implicado, em alguns casos (como na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai) e não sem contradições, o apoio dos EUA e do Ocidente a golpes e regimes militares.

Diante da necessidade de controle da segurança hemisférica sob hegemonia dos EUA, o limite imposto às experiências democráticas latino-americanas era o risco, real ou construído, de adesão à União Soviética e de promoção de políticas sociais estruturantes nos setores da educação, da reforma agrária ou da saúde pública, consideradas no contexto desses países reformas de cunho populista ou socialista, fenômeno que gera alguma perplexidade quando se pensa no contexto dos países do Norte em que essas mesmas reformas foram implementadas. A manutenção da fratura social e da desigualdade histórica nos países da região pouco espelhava algum tipo de ameaça comunista na região, mas era sim a moeda de troca, para elites dirigentes pouco inclinadas a perderem seus privilégios no âmbito nacional, na geopo-

lítica das relações internacionais entre Brasil, Argentina ou Chile, de um lado, com os EUA e seus aliados do Ocidente, de outro.

Diante desse quadro, os países da região, com a exceção de Cuba, pouco fizeram nos anos 1960, 1970 e 1980 enquanto países prestadores de cooperação para o desenvolvimento a outros países do Terceiro Mundo. Cuba destacou-se tanto no setor educacional, quanto na saúde pública, tendo estado presente em vários países latino-americanos e africanos desde os anos 1960 (Harris, 2009). Somente para Angola, entre 1975 e 1991, enviou mais de 50 mil cooperantes que atuaram nos setores educacional e de saúde (Hatzky, 2015). Desde 1960, Cuba teria enviado 135 mil profissionais de saúde para trabalharem em 100 países (Huish, 2013). A cooperação militar, neste capítulo não classificada como cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, também foi ferramenta muito importante da relação de Cuba com vários países do Sul. Ainda hoje o internacionalismo cubano se destaca, inclusive por meio do envio de 11.400 médicos para o Programa Mais Médicos no Brasil em 2014 (Kirk et al., 2015). Quanto aos demais países da região, inclusive as três maiores economias (Argentina, Brasil e México), sua organização mais efetiva a fim de prestar cooperação a outros países em desenvolvimento é mais recente, a partir do final da Guerra Fria e, principalmente, desde o início do século XXI.

Nas origens da Cooperação Sul-Sul, nos anos 1950, mais concretamente em 1955 com a realização da I Conferência de Países da Ásia e da África em Bandung (Indonésia), os países latino-americanos primaram pela ausência, em função da hegemonia dos EUA na região. Bandung foi marco histórico relevante para o desenvolvimento posterior dessa forma de cooperação entre países em desenvolvimento. Bandung visava a influenciar as mentalidades das elites dirigentes nos países do Terceiro Mundo, muitos deles recentemente emancipados, no sentido de deixarem de lado suas diferenças, procurando reunir-se a partir de uma plataforma comum. Foram os primeiros passos da cooperação política entre países da periferia e semiperiferia do sistema internacional com o objetivo de combater as diferentes formas de colonialismo e neocolonialismo. De Bandung resultaram o Terceiro-Mundismo e os princípios básicos do Movimento dos Não-Alinhados (criado em 1961, durante a Conferência de Belgrado), mas também os primeiros passos em direção a algumas posturas diplomáticas e geopolíticas de distância equilibrada em relação às duas superpotências de então. Pelas razões examinadas anteriormente, a América Latina esteve ausente desses debates.

No entanto, a América Latina teve papel muito ativo nos debates sobre desenvolvimento e nas relações Norte-Sul. A diplomacia dos principais países da região foi bastante influenciada pelos ideais da

CEPAL e pela necessidade de promoção do desenvolvimento nacional. As políticas externas de Brasil, Argentina e México estiveram muito fortemente associadas à promoção do desenvolvimento, à abertura de mercados e à tentativa de diversificação de parcerias econômicas, visando a garantir pela economia alguma forma de menor dependência em relação aos EUA. Para Argentina, Brasil e, em menor medida, México, os países europeus (e, no caso do Brasil, o Japão) representaram durante alguns anos polo alternativo de poder, para que fossem assinados convênios comerciais e tecnológicos, e assim se tentasse gerar alguma forma de emulação dentro do próprio campo capitalista e ocidental. Argentina, Brasil e México participaram ativamente dos debates da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (criada em 1964), foram líderes importantes no momento da criação do G-77 nas Nações Unidas e subscreveram a proposta de criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional nos anos 1970.

Houve, evidentemente, alguns fatos importantes que poderiam ser lembrados como marcos relevantes na história da Cooperação Sul-Sul (CSS) na região, a exemplo da Conferência de Buenos Aires e seu Plano de Ação sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (1978). No entanto, nesse período, o tom das relações Sul-Sul em matéria de cooperação para o desenvolvimento era menos político e mais técnico. Nos anos 1980 os países da região atravessaram crises econômicas e de endividamento externo, estando submetidos a programas de ajuste estrutural com pouca margem de manobra para pensarem, de maneira mais autônoma e com base em alguma visão geopolítica, estratégias de cooperação com outros países em desenvolvimento.

De fato, foi na virada do milênio que as políticas de CSS ressurgiram de modo marcadamente associado ao papel renovado de alguns países em desenvolvimento, os mais poderosos, no sistema internacional, visando principalmente a alicerçar a ideia de que os países do Sul podem (e devem, vão afirmar alguns discursos de política externa) cooperar com outros países do Sul. Foi no começo do século XXI, quando governos progressistas assumem a liderança na América do Sul em momento particularmente favorável da conjuntura econômica e política internacional, que a CSS adquiriu caráter geopolítico para os principais países da região (Argentina, Brasil e Venezuela). Com esse caráter geopolítico, mormente entre os anos 2003 e 2014, a CSS buscou introduzir uma nova visão do desenvolvimento econômico (quanto ao papel do Estado, em matéria de alianças entre países do Sul, quanto à horizontalidade dos programas de cooperação, etc.) e garantir uma inserção internacional diferenciada de alguns países do Sul no diálogo com os países ocidentais. Boa parte da engenharia

institucional que sustentou a CSS nesse momento se fundamentou no pressuposto de que países em desenvolvimento podem e devem cooperar a fim de resolver os seus próprios problemas políticos, econômicos e sociais com base em identidades compartilhadas (ex-colônias, status econômico, experiência histórica, etc.), esforços comuns, interdependência e reciprocidade. Assim, voltaram a reunir-se as dimensões técnica e política da CSS na narrativa e nas alianças firmadas entre os principais países da região e países africanos e asiáticos.

Porém, como no caso dos modelos de integração e de regionalismos analisados no item anterior deste capítulo, também há grande heterogeneidade de modelos de cooperação para o desenvolvimento. Alguns países têm enfatizado fortemente essa dimensão geopolítica da CSS (Argentina, Bolívia, Brasil, Cuba, Equador, Venezuela), ao passo que outros, inclusive porque membros (México, Chile) ou candidatos a se tornarem membros (Colômbia) da OCDE, procuram aproximar seus modelos de cooperação das normas e práticas do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD/OCDE). A diversidade não impedirá diálogos entre os próprios países da região (por exemplo, no âmbito da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos/CELAC ou da Secretaria Geral Ibero-Americana/SEGIB), mas permanecem as diferenças quanto à natureza política das formas de se pensar a CSS, também no seu diálogo normativo com os principais países “doadores” do Norte, por exemplo, em matéria de condicionalidades políticas relativas à promoção da democracia liberal e dos direitos humanos (Conde, 2016).

Segundo dados compilados pela SEGIB, dezenove países latino-americanos executaram, em 2013, 576 projetos e 399 ações de CSS no âmbito bilateral. Cinco países (Brasil, Argentina, México, Chile e Uruguai) foram responsáveis por quase 85% de todos os projetos em 2013, sendo que Brasil e Argentina (com 166 e 140 projetos, respectivamente) implementaram algo em torno de 50% do total dos projetos. Cuba e Colômbia implementaram 34 e 30 projetos, respectivamente, ao passo que Bolívia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Peru e Venezuela implementaram entre 1 e 12 projetos em 2013. Cerca de 35% do total de projetos foi destinado à capacitação e treinamento em saúde pública, 29% deles ao setor produtivo (principalmente agricultura) e 13,6% foi orientado ao fortalecimento de instituições governamentais. O mesmo relatório da SEGIB ainda indica que também foram identificados 68 projetos e 98 ações pontuais em CSS triangular executados na região em 2013. Nessas triangulações com países do Norte, a contribuição ou mediação em termos de cooperação técnica recai em quatro países principais: Argentina, Brasil, Chile e México, ao passo que o apoio financeiro é originário, nestes casos, principal-

mente do Japão, da Alemanha e da Espanha. O auge da CSS, entre os anos 2000 e 2012, aconteceu em um contexto de deslocamento dos países latino-americanos como receptores de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD): entre os anos 2000 e 2009, a região passa de 6,5% para 4,5% da AOD mundial (SEGIB, 2015).

O caso brasileiro é bastante ilustrativo das idas-e-vindas da CSS na região¹. Por ser a maior economia da América Latina e por ter exercido significativa liderança regional e projeção internacional nos anos mais recentes, principalmente durante os anos Lula, selecionamos o caso do Brasil para analisar mais detalhadamente a tentativa de construção de uma agenda de política externa voltada explicitamente para a CSS. Desde a década de 1960, o Brasil tem prestado cooperação a outros países do Sul geopolítico por meio de projetos e programas, principalmente por meio de cooperação técnica em políticas sociais, ressaltando a retórica da solidariedade e do intercâmbio de conhecimentos e práticas entre países em desenvolvimento. Porém, nos anos 1960, a ordem da Guerra Fria restringia as margens de ação do Estado brasileiro na agenda de segurança; na agenda do desenvolvimento (relações Norte-Sul) havia maior permissividade e, portanto, atuação de maior destaque do Itamaraty nas Nações Unidas em temas sociais e econômicos (Nova Ordem Econômica Internacional, Grupo dos 77, Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano em 1972, etc.). A liderança dos embaixadores Ítalo Zappa, San Tiago Dantas e Araújo Castro foram decisivas para garantir agência e influência do Brasil no sistema multilateral da ONU em temas relacionados ao desenvolvimento. O famoso discurso dos três D's de Araújo Castro pode ser compreendido nesse contexto: descolonização, desarmamento e desenvolvimento seriam pilares importantes da diplomacia brasileira nos anos 1960 e 1970 (Milani e Duarte, 2015).

Com o descongelamento das relações Leste-Oeste e o final da Guerra Fria, a ordem mundial foi-se livrando de velhas amarras bipolares da segurança e a política passou a contemplar novos atores (Estados recém emancipados, mas sobretudo atores não estatais), mas igualmente distintos palcos de ação (do regional ao global) para as chamadas potências médias “emergentes”, entre elas o Brasil. Na transição para o século XXI, moveram-se as placas tectônicas da ordem econômica e política mundial, crescendo paulatinamente a importância de países semiperiféricos nos processos de globalização da economia. A problemática da graduação de países como China, Índia e Brasil, a do reposicionamento geopolítico de países como a Rússia

1 Ver também os capítulos de Tahina Ojeda (sobre a CSS no âmbito da ALBA) e de Rita Giacalone (comparação entre Brasil, Chile e Venezuela).

ou ainda a da transição de países como África do Sul, Indonésia, México e Turquia, em qualidade, escala e graus distintos, têm estado na pauta da agenda internacional desde o começo do século XXI. Em alguns casos (África do Sul, Brasil, China e Índia, por exemplo), a dimensão política da CSS tem sido enfatizada nos discursos, na definição de princípios e na reconstrução de um regime simbólico da cooperação para o desenvolvimento. O grupo BRICS pode ser interpretado como verdadeiro desafio geopolítico aos países centrais, uma vez que questiona os principais parâmetros de definição da ordem mundial contemporânea, suas normas, mecanismos e governança. As respectivas estratégias de CSS (no caso de Brasil, China, Índia e África do Sul) e a ação coletiva em torno do Novo Banco do Desenvolvimento (no caso dos BRICS) podem ser analisados enquanto ativos de países moderadamente revisionistas, como instrumentos de poder de Estados geopoliticamente insatisfeitos (Milani e Duarte, 2015).

Nesse contexto, retomando alguns dos princípios sociais e políticos que marcaram as décadas de 1960 e de 1970, a política externa brasileira (PEB) mormente nos anos Lula foi caracterizada pelo adensamento quantitativo e qualitativo das relações exteriores e das estratégias de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Como afirmou Lima (2000), em tempos de internacionalização avançada e de democratização, a política externa tende a produzir impactos *distributivos* no plano interno: *distributivos* porque envolvem recursos escassos, produzem impactos mais individuais do que universais e porque geram benefícios a certos grupos sociais ou regiões. Isso se dá quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais: importação de bens, negociação de acordos comerciais bilaterais ou multilaterais, adesão a regimes internacionais. Pode-se acrescentar a isso o fato de as visões sobre a inserção internacional do Brasil também ser objeto de debate: ênfase nas relações Norte-Sul ou Sul-Sul? Política externa mais amistosa em relação ao Centro do sistema internacional ou ponderação dos interesses de acordo com a prioridades nacionais? Integração sem muita negociação aos padrões internacionais ou projeto de desenvolvimento nacional com ênfase na autonomia política? Os anos Lula colocaram essas questões no centro do debate sobre política externa.

Assim, no âmbito da “Nova Política Externa” – definida em torno da “busca de maior autonomia e protagonismo no plano internacional” e da “ênfase na integração regional, especialmente sul-americana” (Maringoni et al. 2014, p. 4) – a CID brasileira tornou-se mais densa e complexa. Segundo relatório conjunto do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Brasil destinou cerca de 923 milhões de dólares para

a cooperação em 2010, um aumento significativo em relação ao montante de 158 milhões de dólares verificado em 2005 (IPEA/ABC, 2013). O aumento do engajamento brasileiro e a participação incremental de outros países em desenvolvimento no âmbito da CID (Índia, Turquia, África do Sul e México, por exemplo) acentuaram a pluralidade de atores, normas e práticas (Milani e Duarte, 2015).

A sustentabilidade e as perspectivas de futuro para essa política não podem ser dissociadas da presente crise econômica e política pela qual atravessa o Brasil. A tendência tem sido, sob o mandato de Dilma Rousseff, mas principalmente a partir de 2014, de nítido refluxo da atuação brasileira nas agendas de CSS com viés geopolítico. Perdeu-se a “grande estratégia” no caminho da transição entre Lula e Dilma. No que diz respeito mais especificamente à agenda de CSS, a Agência Brasileira de Cooperação, que fora criada em 1987 para gerir projetos e recursos da cooperação recebida, confronta-se, hoje, com a necessidade de ampliação e reforma, a fim de dar conta dos desafios impostos por uma política pública de CSS: a criação de um marco jurídico e legal de atuação, o estabelecimento de um fundo para os projetos, a definição de uma carreira de agentes da cooperação para o desenvolvimento, a institucionalização de mecanismos de diálogo com atores da sociedade civil e operadores econômicos, entre outros, são temas que pautam a ABC na conjuntura política e institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por que a geopolítica é fundamental para entender os modelos de desenvolvimento em debate na região? Não se trata de pensar a geopolítica em termos exclusivamente militares e de ocupação territorial, mas de reconhecer a interface entre espaço geográfico e atores políticos (domésticos e internacionais) na construção de modelos de desenvolvimento menos dependentes e mais justos e inclusivos na América Latina. Neste momento em que parece se anunciar o “fim de um ciclo”, há uma série de fatores que desempenham papel central nas relações entre geografia, modelos de desenvolvimento e política na região, entre os quais ressaltamos (i) os interesses estratégicos dos EUA e da China e os modelos de desenvolvimento que podem projetar de fora para dentro; (ii) a reaproximação entre os Estados Unidos e Cuba, como variável fundamental no campo ampliado dos regionalismos, dos processos de integração regional, da cooperação Sul-Sul e da política externa das principais potências regionais; (iii) a crise do multilateralismo comercial e o avanço das negociações no âmbito dos acordos plurilaterais (mormente a Parceria Trans-Pacífico), que impõem sérios desafios ao MERCOSUL e a uma política externa brasileira de caráter mais autônomo; (iv) do ponto de vista econômico,

os países da região confrontam-se com o fim do “boom das *commodities*” e com os limites de um modelo extrativista que aumenta a vulnerabilidade externa e a crise ambiental; (v) domesticamente, as crises econômicas e políticas nacionais têm fortes impactos na agenda de política externa, agravando as dificuldades de construção de cadeias produtivas e de modelos regionais de integração e industrialização. Diante desse quadro hoje bastante distinto do que anunciavam os primeiros anos do século XXI, não seria a heterogeneidade dos processos regionais e dos modelos de cooperação Sul-Sul a principal ameaça para o desenvolvimento na região, mas sim a falta de uma visão política desses processos e a ausência de exercício de liderança regional pelo Brasil.

BIBLIOGRAFIA

- Barbosa, Regina Kfuri 2015 *O Mercosul e o Regionalismo Multifacetado na América do Sul* (Rio de Janeiro: IESP-UERJ) Tese de Doutorado.
- Christensen, S. F. 2013 “Brazil’s Foreign Policy priorities” en *Third World Quarterly*, v. 34, N° 2, pp. 271-86.
- Conde, Leandro 2016 *A Cooperação para o Desenvolvimento como Agenda de Política Externa: assimetria, humilhação e condicionalidade* (Rio de Janeiro: IESP-IERJ) Dissertação de Mestrado.
- Harris, Richard L. 2009 “Cuban Internationalism, Ché Guevara, and the Survival of Cuba’s Socialist Regime” en *Latin American Perspectives*, vol. 36, N° 3, pp. 27-42.
- Hatzky, Christine 2015 *Cubans in Angola: South-South Cooperation and Transfer of Knowledge, 1976–1991* (Madison: The University of Wisconsin Press).
- Huish R. 2013 *Where No Doctor has Gone Before* (Waterloo: Wilfrid Laurier University Press).
- IPEA/ABC 2010 *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009* (Brasília: IPEA/ABC).
- IPEA/ABC 2013 *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010* (Brasília: IPEA/ABC).
- Kirk, John M.; Kirk, Emily J.; Walker, Chris 2015 “Mais Médicos: Cuba’s Medical Internationalism Programme in Brazil” en *Bulletin of Latin American Research*, DOI:10.1111/blar.12418.
- Lima, Maria Regina Soares de 2000 “Instituições Democráticas e Política Exterior” en *Contexto Internacional*, vol. 22, N° 2.
- _____. 2014 “A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil” Eric Hershberg; Andrés Serbin; Tullo

- Vigevani (orgs.) *El Hemisferio en Transformación: Regionalismo, Multilateralismo y Políticas Exteriores en un Entorno Cambiante* (Buenos Aires: *Pensamiento Propio*, edición especial, vol. 39, enero-junio, año 19, pp. 211-247).
- Leite, Iara Costa; Pomeroy, Melissa; Suyama, Bianca 2015 “Brazilian South-South Cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa” en *Journal of International Development*, vol. 27, 1446–1461.
- Maringoni, Gilberto; Romano, Giorgio; Berron, Gonzalo (orgs.) 2014 *2003-2013 Uma Nova Política Externa* (Tubarão: Editora Copiart).
- Martins, J. R., 2011 *O Brasil e a Unasul: um processo de construção de liderança e integração regional*. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- Milani, Carlos R. S. 2014 “Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul” en André de Mello e Souza (org.) *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento* (Brasília: IPEA).
- Milani, Carlos R. S.; Duarte, Rubens S. 2015 “Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil-2 en Haroldo Ramanzini Júnior; Luis Fernando Ayerbe (orgs.) *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais* (São Paulo: Cultura Acadêmica).
- Nery, Tiago 2015 *A Política Externa Brasileira e a UNASUL: Geopolítica e Expansão do Capitalismo Brasileiro na América do Sul* (Rio de Janeiro: IESP/UERJ) Tese de doutorado.
- Remmer, Karen L. 1998 “Does Democracy Promote Interstate Cooperation? Lessons from the Mercosur Region” en *International Studies Quarterly*, vol. 42, N° 1, pp. 25-51.
- Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (eds.) 2012 *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (New York: Springer).
- Sanahuja, J. A. 2010 “La Construcción de una Región: Suramérica y el Regionalismo Posliberal” en Cienfuegos, M.; Sanahuja, J. A. (orgs.) *Una región en construcción: Unasur y la integración de América del Sur* (Madrid: Fundación Cidob).
- SEGIB (Secretaria Geral Ibero-Americana) 2015 *Report on South-South Cooperation in Ibero-America*. Disponible en <http://segib.org/wp-content/uploads/REPORT-ON-SOUTH-SOUTH-2015-INGLES-NUEVO.pdf>

Juan Pablo Prado Lallande

LA GOBERNANZA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

CONDICIONANTES, LOGROS Y DESAFÍOS DESDE UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

INTRODUCCIÓN

El año 2015 constituye un punto de inflexión para la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en sus diversas manifestaciones y en aquellas estrategias que pretenden promover una mejor gobernanza de tal actividad. La expiración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de forma simultánea el nacimiento de la Agenda Post 2015 (AP 2015) estimula –aún más– la añeja propensión por parte de diversas entidades de dotar a la cooperación internacional de novedosos propósitos, normativas y estrategias a favor de la humanidad

Esta dinámica, coincidente con el reposicionamiento de varios países emergentes en el escenario global gracias a acciones específicas de política exterior, ocasiona que la Cooperación Sur-Sur (CSS) se erija como una estrategia por parte de dichos Estados tendiente a ejercer mayor influencia en diversos asuntos extraterritoriales de su interés. Esto es relevante dado que el creciente activismo por parte de varios países emergentes en la agenda internacional del desarrollo está irrumpiendo en la lógica de la CID (Bracho, 2015). Lo anterior amplía la oportunidad de que tales países incidan de mejor manera en aquellos asuntos regionales y globales que les incumben.

Sin embargo, para que el Sur tenga más voz en estos escenarios, resulta necesario que la CSS establezca renovados patrones propios y

autónomos a nivel regional y en su momento del “Sur global” a favor de su auto regulación, es decir de gobernanza. Lo anterior mediante la identificación y aplicación de normas e instancias formales e informales que les permitan a los protagonistas de la CSS establecer determinados propósitos, procesos y en síntesis cánones de comportamiento comunes en asuntos inherentes a tal actividad. El reto no es menor considerando la debilidad propia de los procesos multilaterales que pretenden construir este tipo de marcos normativos. De forma adicional, tal aspiración se complica en una región como la latinoamericana caracterizada por la diversidad de los países que la conforman y sobre todo por la aún discreta (aunque como se verá enseguida dinámica) infraestructura institucional para abordar estos temas.

Para responder a tal desafío varios países emergentes y en particular latinoamericanos, de la mano con organismos internacionales y mecanismos de integración, realizan distintos ejercicios coincidentes con los preceptos de la gobernanza de la CSS. Entre estos destaca lo realizado bajo los auspicios de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) mediante el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) y el Informe Iberoamericano de la CSS. Estas acciones, junto con un acervo más amplio de propósitos proclives a mejorar la CSS regional (entre los más recientes lo hecho por el Grupo de Trabajo en Cooperación Internacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe –CELAC–), se encuentran insertos en un desafiante proceso que pretende aportar nuevos insumos a favor de la gobernanza de la CSS. Si bien estos ejercicios de gobernanza de la CSS son incipientes y además se encuentran fragmentados entre sí, también es cierto que tales experiencias –en constante construcción y perfeccionamiento– están contribuyendo de forma gradual a mejorar la gobernanza de la CSS y por ende el dinamismo, impacto y visibilidad de su actuar.

Este capítulo tiene el propósito general de analizar en qué consiste la gobernanza de la CSS. Definir de qué factores depende la gobernanza de la CSS, sus principales fuentes, mediante qué esquemas se instrumenta, así como sus alcances y limitaciones más significativos en el contexto latinoamericano, tomando como principal referente el PIFCSS y el Informe de la CSS de la SEGIB, son también propósitos de este escrito.

Además de la Introducción y las Consideraciones finales, este capítulo se conforma de tres apartados. Primero se hace una revisión conceptual y teórica sobre la gobernanza global y la gobernanza de la CID. El segundo subtema analiza los factores de los cuales depende la gobernanza de la CSS, sus fuentes y desafíos más relevantes. La tercera parte, de orden empírico, revisa la manera

en que la SEGIB mediante el PIFCSS y el Informe Iberoamericano de la CSS se encuentra inmersa en un desafiante proceso de perfeccionamiento de la gobernanza de la CSS regional. Ello se hace por medio del análisis de los alcances y limitaciones de tales ejercicios, a la luz de las consideraciones conceptuales y teóricas abordadas en los apartados anteriores.

LA GOBERNANZA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

El inicio formal de la CID data de la década de los cuarenta del siglo XX. Desde entonces, un creciente número de instancias de vasta índole a nivel planetario alimenta su ejercicio. Lo hace mediante diversas perspectivas, motivaciones, estrategias y modalidades de actuación. La amplitud de fundamentos, ejercicios y efectos de la CID ocasiona que en el marco de su praxis, varios de sus actores la practiquen para conseguir objetivos no siempre alineados a propósitos de desarrollo. Tales distorsiones ocasionan que en ciertos casos la CID resulte un recurso discrecional de la política exterior de varios Estados, tanto del Norte como del Sur. En estos casos se recurre a criterios de asignación alineados a los intereses intergubernamentales de los donantes y de sus aliados (Tingley, 2010), en donde la población más vulnerable y sus necesidades pasan a un segundo plano. En este escenario, la seguridad, el comercio, la geopolítica y en definitiva los intereses políticos predominan con respecto a los preceptos propios de la solidaridad y el bienestar de las personas.¹

A pesar de lo referido y de la naturaleza plural y descentralizada de la CID, su actuar no es anárquico. El que esta actividad se conforme de múltiples participantes, quienes se especializan temática o espacialmente en aspectos específicos del desarrollo, incentiva la coordinación entre sí, con miras a establecer procesos colectivos a favor de tal propósito. La conjunción entre promotores y procedimientos de diversa latitud geográfica a favor del bienestar de cierta población, regulados de alguna manera mediante un conjunto de principios, reglas y procedimientos comunes, es conocida como “sistema” de CID (Gómez y Sanahuja, 1999: 22).

El sistema de CID puede ser entendido también como el conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos

1 Ciertamente que la compatibilidad entre intereses nacionales promovidos mediante ejercicios de política exterior con respecto a propósitos desarrollistas es una aspiración plausible, siempre y cuando exista un conjunto de normas e instancias que permitan conseguir ambas aspiraciones. De ahí la pertinencia de analizar los canales normativos que incentivan este tipo de convergencia, encumbrado en el precepto de gobernabilidad de la CID.

actores de la sociedad internacional, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, instituciones, procedimientos, procesos de decisión y acción no vinculantes, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional (Prado y Ochoa, 2009: 42).

En otras palabras, la CID mediante el sistema que lo conglojera, dispone de determinadas regulaciones que pretenden mantener su funcionamiento, así como adaptar sus procedimientos, criterios generales de asignación y otros aspectos inherentes a su ejercicio a requerimientos a favor del desarrollo, de forma compatible con respecto a los objetivos de política exterior de quienes practican tal actividad.

Si bien el sistema de CID se configura mediante un conjunto de reglas del juego que sus practicantes suelen crear y seguir, tales lineamientos normativos no siempre son claros o representativos respecto a los intereses o necesidades del sistema internacional en su conjunto. Sus lineamientos tampoco suelen ser respaldados en todo momento por todos sus practicantes, generando desviaciones en su operación y resultados.

Para corregir esa situación, desde hace décadas y en particular una vez extinta la guerra fría, se han puesto en marcha diversas estrategias para perfeccionar las directrices y mecanismos de acción –en síntesis la gobernanza– con base en la cual se debe conducir el sistema de CID.

Recordemos que para Robert O. Keohane la cooperación se consigue cuando “los actores ajustan sus respectivos comportamientos a las preferencias del otro, mediante un proceso de coordinación política” (1984: 51). De ahí que según este argumento la cooperación es un ejercicio eminentemente político. Ello dado que para que ésta ocurra, resulta necesario que los patrones de comportamiento entre dos o más partes se alteren a favor de la convergencia entre los involucrados. (Keohane, 1984: 54).

Ahora bien, ya que ajustar preferencias políticas con respecto a los intereses de terceros no es un asunto sencillo de conseguir, en el seno de la organización internacional se han creado un conjunto de estrategias para facilitar, mantener o perfeccionar esas precondiciones o plataformas en donde descansan ejercicios de colaboración. Tales medios los constituyen las denominadas instituciones internacionales, cuyo propósito es promover, mejorar y aumentar la permanencia a través del tiempo y la eficacia de la cooperación internacional (Krasner, 1983; Keohane, 1984; Young, 1989).

Para Keohane este tipo de instituciones son “el conjunto de reglas (formales e informales) persistentes e interconectadas que prescriben

roles de comportamiento, constriñen actividades y moldean expectativas” (Keohane, 1984: 3).

La participación en las instituciones internacionales deviene de una acción, digamos, soberana o voluntaria de quien desee adherirse a éstas, generando una serie de obligaciones cuyo alcance dependen del tipo de institución que se trate y, naturalmente, de los incentivos percibidos por quien desea inmiscuirse en este tipo de procesos. En estos casos la convergencia en determinados temas por parte de sus practicantes es necesaria. A cambio de ese “insumo” (la convergencia de políticas que conllevan a realizar cooperación), el incentivo reside en que en el marco de las instituciones internacionales se incrementa la posibilidad de conseguir mediante menores costos, esfuerzos y plazos de tiempo los propósitos planeados.

Según Keohane las instituciones internacionales pueden concebir tres formas. En primer lugar organizaciones intergubernamentales, conformadas por organismos internacionales intergubernamentales, basados en normas formales (tratados). En segunda instancia los regímenes internacionales, que consisten en reglas institucionalizadas con menor formalidad y mayor flexibilidad respecto a las organizaciones intergubernamentales. Esto porque las normas en las que se basan no son obligatorias, siendo sus actores del orden público o privado (Keohane, 1989). En palabras de Stephen D. Krasner un régimen internacional es el “conjunto de principios implícitos y explícitos, normas, reglas y procesos de toma de decisiones en donde las expectativas de actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983, 2). En tercer lugar se encuentran las convenciones, las instituciones internacionales menos formales. Consisten en prácticas internacionales y normas informales provenientes de la costumbre, conformadas de reglas y procedimientos implícitos en determinados temas. Este tipo de acuerdos mediante ejercicios de reciprocidad cooperativa facilitan a los actores coordinar o alinear su comportamiento entre sí.

Tal y como se verá más adelante al momento de hacer referencia a la gobernanza de la CSS, en varios casos estas tres dimensiones de instituciones internacionales conviven entre sí, dependiendo el tipo de colaboración en cuestión. El vasto escenario en el cual tales instituciones internacionales interactúan pretende ser conceptualizado a través del término de la gobernanza global.

En términos generales la gobernanza global se refiere a la manera en que, ya sea como acto o aspiración, los cada vez más y distintos actores internacionales mediante instituciones internacionales realizan cooperación entre sí, con miras a afrontar la referida anarquía o discrecionalidad inherente al sistema internacional. Lo

referido por medio de la interacción de diversos procesos e instancias formales e informales, cuyas repercusiones se relacionan con la atención de temas de interés general en el mundo (Weiss y Wilkinson, 2014: 9).

Según la Commission on Global Governance, el concepto de gobernanza puede ser interpretado como “la suma de las diversas maneras en que individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan asuntos de interés común [...] incluyendo instrumentos formales e informales en temas de su interés” (Commission on Global Governance, 1995: 2).

Como lo asevera James N. Rosenau, gobernanza implica la interacción de instituciones gubernamentales, así como de instancias informales de la esfera no gubernamental, mediante las cuales individuos y organizaciones dentro de sus respectivas competencias satisfacen sus preferencias (Rosenau, 1992: 4).

Para analistas liberales como Georg Sorensen este tipo de ejercicios consagrados en normas internacionales pretenden “homologar” comportamiento en torno a propósitos comunes en temas clave. Ello se consigue a través de incentivos, aunque en ocasiones también puede recurrirse a la coerción (Sorensen, 2001: 53).

De ahí que como señala López-Vallejo, la gobernanza global como marco teórico pareciera reinterpretar procesos desde la diversidad hacia la igualdad institucional y normativa. Esto implica que la gobernanza global como proyecto político tiene pretensiones de alcance universalista. En varios casos –como en la CID– esta situación se percibe desde varios países del Sur como un ejercicio de imposición de una gobernanza global homogenizadora (López-Vallejo, 2013: 26), no adaptativa a los intereses y necesidades de otros segmentos de la comunidad internacional alejados de los centros tradicionales de poder.

Dichas normas e instituciones, al activar lo que Holsti denomina “protocolos de actuación”, mismos que “dominarán las futuras transacciones” (Holsti, 1967: 494), pretenden regular comportamientos colectivos en distintos temas con dimensión planetaria.

Si bien el ejercicio de gobernanza en el ámbito de la CID precede a su definición, lo cierto es que como se ha señalado, una vez concluida la guerra fría y en consecuencia en un entorno más propenso para abordar temas de desarrollo, el sistema de CID reactivó un proceso de regeneración de sus aspiraciones y normas procedimentales, mediante el establecimiento de la denominada nueva arquitectura de la ayuda.

En el marco de ésta intervienen ya sea con mayor o menor devoción (dependiendo el tema en cuestión) diversos países, organismos y

mecanismos de gobernanza en cuyo seno se conforma, entre muchos otros procesos y directrices,² los ODM, la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, la AP 2015 y la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

No sobra decir que en estos y otros lineamientos afines, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), adscrito a uno de los organismos de gobernanza global más poderoso del planeta –la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)–, consiste en el principal artífice –“el gran hermano”– y omnipresente promotor de la nueva arquitectura de la ayuda, y por ende del *mainstreaming* de la gobernanza global de la CID.³

En síntesis, los procesos que intentan conducir a la CID y a los actores que le dan vida corresponden a la evolución conceptual y teórica que las Relaciones Internacionales, como disciplina académica, le otorgan en determinado momento. En este sentido los preceptos de régimen, sistema y gobernanza pueden ser vistos como fruto de la referida mutación conceptual, los cuales más que discordantes resultan complementarios entre sí.

Con base en los referidos planteamientos, la gobernanza global de la CID puede ser definida como el conjunto de propósitos, regulaciones y procesos formales e informales establecidos mediante distintas instituciones internacionales a través de determinados actores que de manera permanente pretenden ser instrumentados y homologados a escala global, cuyo propósito es promover el bienestar humano.⁴

El asunto de fondo es que al hacer referencia a la gobernanza y por ende a sus procesos homologados y patrones de actuación colectivos para uniformar objetivos y procesos (como la referida “nueva arquitectura de la ayuda”), el imperativo consiste en identificar a los actores y mecanismos dominantes en este tipo de procedimientos. Es-

2 Como por ejemplo la condicionalidad de la cooperación internacional en el ámbito de la democracia y los derechos humanos y la “buena gobernanza”; preceptos dictados desde las principales capitales occidentales mundiales y sus organismos internacionales más emblemáticos. Estos lineamientos se caracterizan por el doble rasero de sus disposiciones y mecanismos de implementación, por ende desacreditando y debilitando a este particular ejercicio de gobernanza global en este tema.

3 Como una estrategia para de alguna forma contrarrestar esta hegemonía por parte de la OCDE en la conducción de gobernanza global de la CID, en 2008 se celebró el primer Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, de perfil más representativo y por ende legítimo que la OCDE y el CAD.

4 Este concepto es en buena medida equiparable al de “régimen de ayuda”; concepción aportada por Bjarne Bonnén (1989: 38-44), quien lo utiliza para designar “el sistema de principios, normas, reglas y procedimientos de decisión que regulan el otorgamiento de la ayuda al desarrollo.”

tos, como se señaló, no siempre son representativos respecto al sistema internacional en su conjunto (Weiss y Wilkinson, 2014: 9).

Lo referido es relevante, dado que como ocurre al amparo de la CID, implica que dichas instituciones internacionales mediante sus respectivas normas, ya sean a través de organismos internacionales, regímenes y convenciones contribuyen al fomento de un tipo de gobernanza global, usualmente liderada desde el Norte.

En aras de incentivar desarrollo mediante estrategias renovadas y diversificadas, la CSS irrumpe en el tablero de la CID y de su gobernanza mediante novedosos modelos de actuación, cuyas principales características se abordan en la siguiente sección.

LA GOBERNANZA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR. CONDICIONANTES, PRINCIPIOS, INSTITUCIONES, FUENTES Y DESAFÍOS

Con el fin de promover la diversificación de visiones y posibilidades en materia de CID y de su inherente gobernanza, desde hace décadas distintos países en desarrollo, además de practicar CSS, y mediante el respaldo de algunos organismos internacionales y mecanismos de integración, realizan interesantes ejercicios del orden regional que pretenden diseñar regulaciones cada vez más precisas de su instrumentación.

La CSS constituye un fenómeno propio de la CID y en cierta medida de su gobernanza que mediante diversas acciones que procuran direccionarla y coordinarla cuenta con un renovado impulso por parte de sus practicantes. Si bien desde hace décadas atrás los países en desarrollo practican CSS, en años recientes esta modalidad de colaboración gana fuerza y mejor posicionamiento en la política exterior en los mismos. Tal activismo a favor de la CSS resulta de la mayor importancia. Ello dado que la CSS y los esfuerzos a favor de su gobernanza constituyen el principal aporte a la construcción, direccionamiento, renovación y democratización del sistema de CID, y por ende aunque en un proceso también en construcción, de su gobernanza; incluso en ocasiones poniendo sobre la mesa esquemas novedosos y anti hegemónicos que velozmente ganan peso en cada vez más latitudes del planeta.⁵

5 La cooperación china, provista de una amplia gama de modalidades de colaboración –muchas de estas no equiparables a las convencionales– está generando importantes implicaciones en la gobernanza de la CID. Lo anterior en el sentido de distorsionar las normativas generales o hegemónicas de esta actividad, como por ejemplo en el ya referido ámbito de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno. De ahí que “tras aportar una fuente alternativa de ayuda externa, los países pobres deciden relacionarse en menor medida con países occidentales que les exigen

Lo referido es importante dado que el concepto de CSS no debe llevarnos al error de pensar que su ejercicio implica en automático calidad probada de sus procesos, acciones y resultados, ni mucho menos plena coordinación con otros oferentes de esta actividad mediante la atención a sus principios y lineamientos generales de operación. En menos palabras, la gobernanza de la CSS es un asunto relevante, que registra importantes avances y de forma simultánea desafíos considerables. Ello, entre otros argumentos, dado que la CSS puede replicar vicios de la cooperación Norte-Sur.

Esto se explica porque más allá o además del criterio solidario de carácter horizontal como fundamento para otorgar colaboración técnica o financiera a terceros, los oferentes de CSS suelen sustentar el despliegue de dichas acciones con base en preceptos de política exterior. Bajo esta perspectiva, no negativa en sí misma, el interés nacional es promovido mediante acciones colaborativas con incidencia en espacios extraterritoriales.

De ahí que los programas de CSS de los países emergentes son recurrentemente sustentados en intereses nacionales de perfil económico y político (Quadir, 2013: 328). Estos programas son proyectados de forma escalonada conforme a la prioridad geoestratégica de determinadas regiones y países respecto a los propósitos del proveedor en cuestión. Lo anterior revela que, al menos desde esta perspectiva, la CSS es formulada como efecto de múltiples motivaciones que responden a propósitos internos supeditados a las preferencias espaciales condicionadas por una especie de *mélange* de proximidad geográfica, nexos históricos, políticos, económicos y solidarios.

Desde esta visión, “la relación simbiótica y directa entre ayuda, política exterior y de seguridad, intereses económico-comerciales y proyección de poder inherente a la cooperación Norte-Sur se aplica integralmente al caso de la cooperación Sur-Sur” (Benzi y Zapata, 2013: 68). Si bien es cierto que la CSS no es en exclusiva una acción premeditadamente concertada que responde a propósitos premedita-

diversas condiciones para concederles ayuda, y solicitando menos préstamos al Banco Mundial y otras instituciones multilaterales, reduciendo a su vez el alcance de tales instancias para aplicar sus respectivas condicionalidades” (Woods, 2008: 1211). Dado que la no condicionalidad de la ayuda exterior china en los ámbitos citados está reduciendo la por sí endeble coordinación, alineamiento y homologación de los criterios de asignación de la CID promovida desde los países desarrollados, la OCDE y el CAD. En definitiva, China mediante su CSS está diversificando la oferta de acciones de colaboración externa, descentralizando y de alguna forma democratizando al viejo sistema de CID, históricamente dominado por el norte y los donantes tradicionales; todo ello impactando de forma significativa a la gobernanza global de tal actividad.

dos en la esfera de la política exterior de los Estados,⁶ posturas más agudas en este sentido señalan que “... son los intereses de los proveedores de CSS, que están motivados políticamente, los que explican la orientación geográfica y sectorial de su cooperación técnica y financiera, en mayor medida que las necesidades de los receptores” (Domínguez, 2013)⁷.

De nueva cuenta y a imagen y semejanza respecto a la CID, para evitar eventuales distorsiones entre los objetivos originales de la CSS con sus procesos y resultados y en especial con miras a potenciar los segundos, quienes la practican han establecido de forma gradual un conjunto de instituciones (principios, normas e instancias formales e informales) para conducir sus objetivos y mecanismos de instrumentación. Así, mediante un ejercicio de gobernanza (en permanente conformación y perfeccionamiento) de la CSS, se pretende por un lado regular diversos ámbitos de su accionar a efecto de que sea fiel a su espíritu y aspiraciones, en compatibilidad con propósitos políticos y económicos de política exterior. Lo anterior también, en una etapa subsiguiente y superior, para contribuir a la gobernanza de la CID en su conjunto.

¿Cuáles son los más relevantes principios, normas, plataformas, instituciones y fuentes, traducido en el concepto de gobernanza, mediante las cuales se realiza CSS?

Como un efecto proactivo frente a la cooperación internacional Norte-Sur encasillada en la dinámica de la guerra fría, y en aras de evitar el neocolonialismo a través de la ayuda externa, a mediados de la década de los cincuenta y tomando como referente insignia la Conferencia de Bandung de 1955 –exactamente 60 años atrás al momento de escribir este texto–, varios países en desarrollo otorgaron a la CSS respaldo político relevante. Esta modalidad de colaboración, sin negar la obligación del Norte de conferir apoyos a sus receptores, postula una nueva dinámica de cooperación mediante criterios no dis-

6 Por señalar otras perspectivas, Joaquín Tres menciona que “La CSS ha surgido gracias al crecimiento sostenido y a la reducción de la pobreza en las economías emergentes y países de renta media, al aumento del comercio, inversión extranjera directa y flujos de financiamiento Sur-Sur ya la necesidad de intercambiar conocimiento y experiencias de desarrollo, que han resultado en un mundo multipolar consolidado después de la crisis del 2008” (Tres, 2013: 18). Otro fundamento hasta donde se sabe insuficientemente explorado son las migraciones como factor de cohesión supra e internacional, la disminución de la colaboración Norte Sur hacia Latinoamérica, entre muchos otros factores.

7 Lo que demuestra lo mencionado es que el principio de horizontalidad de la CSS es altamente vulnerable, no por la CSS e sí, sino debido a la naturaleza de las relaciones internacionales, la cual se caracteriza por la asimetría de sus actores y estructura; encomiable reto que la gobernanza de la CID y de la CSS pretenden afrontar.

crecionales, instrumentada a través de interacción corresponsable y horizontal entre las partes involucradas.

Al pretender superar el esquema tradicional de ayuda vertical de un país desarrollado a uno en desarrollo, la CSS se concibe como un proceso permanente de aprendizaje bidireccional, en donde el fortalecimiento de las capacidades es un propósito trascendental (Ayllón, 2013: 48).

En esta dinámica, mediante un camino hacia su institucionalización que aspira a materializarse mediante esquemas propios de gobernanza, se propugna por la atención a diversos principios (véase siguiente cuadro) que deben guiar la orientación política y los procesos de gestión de la CSS. Estos se han estructurado de forma gradual y dispersa, mediante diversas fuentes, siendo adoptados en una amplia gama de instrumentos normativos, formales e informales.

Cuadro 1
Principios de la Cooperación Sur-Sur

-
- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. No interferencia en asuntos internos.2. Igualdad entre países socios3. Respeto a su independencia y soberanía nacional4. Promoción de la autosuficiencia5. Ausencia de condicionalidades explícitas6. Preferencia por el empleo de recursos locales que generan elementos más amplios de apropiación;7. Mayor flexibilidad, sencillez y rapidez de ejecución;8. Carácter desvinculado, al no significar compra de bienes y servicios al oferente.9. Menos coste y mayor impacto |
|--|
-

Fuente: Ayllón, 2013.

La gobernanza de la CSS tiene un relevante pilar en el Plan de Acción resultante de la Conferencia en Buenos Aires en 1978, relativa a la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD) y en mucha menor medida en el Documento Final de la ONU en Nairobi sobre la CSS de 2009.

Específicamente, el Documento Final de Nairobi, afín a los preceptos de Bandung, establece que la “cooperación Sur-Sur y su programa de acción deben ser definidos por el Sur y deben seguir rigiéndose por los principios de la soberanía nacional, la apropiación y la independencia nacionales, la igualdad, la ausencia de condiciones, la no injerencia en los asuntos internos y el interés mutuo” (General Assembly, 2009).

Sin embargo, y más allá de estos principios normativos (por naturaleza no vinculantes), el que esta actividad constituya un ejercicio in-

herente a la política exterior de sus practicantes –una acción del orden político, celosamente emanada y cimentada con base en la soberanía de los gobiernos del Sur y, por ende, en distintas ocasiones cautelosa en cuanto a subordinarse en todo momento a normativas externas– ocasiona que tales aspiraciones no siempre se cumplan a cabalidad.

Varios países oferentes de CSS, ante la carencia de suficientes normativas regionales o globales en este asunto, pueden trastocar aspectos clave de la soberanía de los países socios, sin respetar la autosuficiencia del país apoyado. Se registran algunas experiencias donde proveedores de CSS han incluso aplicado a sus contrapartes condicionalidades políticas a cambio de los apoyos conferidos. De igual forma, el no aprovechar recursos locales disponibles, retrasando procesos e irrespetando la pretensión de evitar el uso de la ayuda ligada son también situaciones que se registran en determinados ejercicios de CSS⁸.

Además de estas posibilidades, la complejidad de honrar los referidos principios de la CSS no siempre responde al mero desinterés por parte de sus practicantes, sino también a las condiciones estructurales entre quienes realizan determinados ejercicios –ciertamente no todos– de CSS. Estas diferencias en aspectos políticos, económicos institucionales, etc., entre los socios de la CSS se generan debido a las en varias ocasiones considerables asimetrías entre los países en desarrollo. Lo anterior dificulta que estas actuaciones puedan ser de cariz horizontal, acorde al espíritu de las regulaciones y pretensiones de la CSS.

8 Tras advertir y reiterar que de ninguna manera se señale que este tipo de actuaciones constituyan la pauta a seguir en la CSS, son varios los ejemplos que evidencias lo mencionado. Una de las experiencias más emblemáticas en este sentido son algunos rasgos de la cooperación China en varios países africanos, asiáticos, latinoamericanos y caribeños. Si bien este país guía su CSS con base en los denominados “Ocho Principios de China para la Ayuda Económica y Asistencia Técnica a los Demás Países” de 1966, en donde se propugna la igualdad y beneficio mutuo, en distintos casos su colaboración externa vincula su ejercicio con consideraciones políticas (reconocimiento a Beijing frente a Taiwan) y económicas (suministro de energéticos o convenios comerciales –en especial de materias primas– a favor del gigante asiático). El caso del estadio de fútbol construido por China en Costa Rica en el año 2007, a cambio de que San José dejara de reconocer diplomáticamente a Taiwan y en consecuencia hacer lo propio a favor de Beijing (a cambio también de la compra china de bonos de deuda y un acuerdo de libre comercio bilateral a favor del referido país del centro, ocasionando que Costa Rica dejase de señalar violaciones chinas de derechos humanos) es un ejemplo representativo de lo mencionado. El costo de este “regalo”, construido por la empresa china Anhui Foreign Economic Construction, se calcula superó los 100 millones de dólares; obra construida integralmente con cemento, acero, arquitectos y trabajadores chinos; sin utilizar insumos y capacidades locales, aumentando el costo de la obra de manera exorbitante y ampliando los tiempos de construcción.

Si como en algunos casos existe déficit de voluntad política por practicar CSS con base en cánones respetuosos de los principios señalados, junto con condiciones estructurales que se explican por la amplia desigualdad entre los actores de la misma, la resultante puede ser un ejercicio de CSS verticalista, en donde el esquema asistencia por parte del oferente y dependiente de quien se beneficia de los apoyos prestados, respectivamente, será la pauta a seguir.

Esto último conlleva que en ciertas circunstancias, la CSS entre países en desarrollo con importante desigualdad entre sí constituya una actividad de colaboración más vertical que incluso aquella ejercida en diversos ejercicios de cooperación Norte-Sur, en donde las capacidades del receptor le permiten posicionarse de mejor manera frente al oferente. Un ejemplo en este sentido es la colaboración mexicana con Belice y la mayoría de países centroamericanos y caribeños (excluyendo a Costa Rica, Panamá, Cuba y República Dominicana). En este caso, la enorme divergencia de recursos y capacidades entre esos países ocasiona que al amparo de tales ejercicios resulte complejo atender cabalmente a los citados principios de la CSS (en particular en cuanto a los puntos 2, 4, 6, 7, 8, 9 e incluso el punto 1, 3 y 5. de la tabla anterior).

En sentido opuesto al anterior, y tomando también como referente a México, en ciertos ejercicios de colaboración con países desarrollados como por ejemplo España, al existir un fondo mixto conformado con aportaciones equitativas entre ambas partes,⁹ permite una relación de asociación o paternariado más regulada, considerablemente más equitativa y horizontal que la experiencia de CSS referida en el párrafo anterior. Es evidente que no toda la CSS se desarrolla mediante este tipo de recusos asistencialistas, ni mucho menos. Es más, de forma gradual esta situación está siendo superada precisamente gracias a mejores cánones de gobernanza de la CSS, sin embargo hoy en día tal situación constituye también una realidad propia de su ejercicio que no resulta inadecuado soslayar.

Frente a estos y otros casos, y en aras de mejorar la gobernanza de la CSS enfrentando las diversas vicisitudes que se puedan presentar, y sobretudo también para replicar “políticas afirmativas y prácticas transformadoras” (Ayllón y Ojeda, 2013) que innegablemente se generan a su amparo, en años recientes se han echado a andar diversos procedimientos a favor de una gobernanza de la CSS más evidente y ambiciosa.

9 Al igual y como los que este país tiene con otros países en desarrollo, como por ejemplo Uruguay y Chile; marco mediante el cual se realizan ejercicios de CSS de perfil evidentemente equitativo y en consecuencia horizontal, fiel a los preceptos y lineamientos de este tipo de colaboración.

Dicho de otro modo, y conforme lo señaló Sorensen (2001) en términos de homogenizar criterios, procesos y actuaciones propias en derredor de la colaboración, y en aras de establecer “protocolos de actuación” (Holsti, 1967) a través de múltiples instituciones internacionales, se han echado a andar lo que podríamos decir tenues o discretas normativas colectivas que tienen como objeto conducir de alguna forma a la CSS por procesos globales o regionales del orden institucional, que faciliten el cumplimiento de sus principios y objetivos en el ámbito del desarrollo.

Ahora bien, al igual que como ocurre con la gobernanza de la CID, un prerrequisito de gobernanza de la CSS es la capacidad institucional de cada país para regular su propia cooperación, bajo el precepto de gobernanza o institucionalidad de la misma.

Con base en el punto anterior, y de los postulados teóricos del orden liberal e institucional oportunamente señalados, en donde según cada caso pueden concurrir las tres instituciones internacionales (organismos intergubernamentales, regímenes y convenciones), desde el parámetro geográfico la gobernanza de la CSS se alimenta, al menos, de fuentes propias del Sur global, de instancias bi-regionales, de ejercicios regionales, de experiencias subregionales, así como de regulaciones bilaterales.

Sur global: La Conferencia de Bandung (por su alcance planetario) y su Plan de Acción de 1955, la Unidad Especial de CTPD de la ONU establecida en 1974, la ya referida Cumbre de Buenos Aires de 1978 y la Comisión del Sur de 1987, *inter alia*, independientemente de sus respectivos alcances e influencia, son los ejercicios de gobernanza global de la CSS más representativos.¹⁰ El denominado Proceso de Delhi, cuya primer reunión se realizó en 2013, pretende establecer marcos conceptuales y consultivos generales sobre la CSS, si bien al momento actual sus efectos no son aún evidentes, conforma una interesante plataforma que pretende incidir en la narrativa (Bracho, 2015: 18) y gobernanza de la CSS a nivel global.

Bi-regionales: La Cumbre Asia-África (que como se indicó se llevó a cabo en Bandung) mediante la cual se regula la CSS entre estos dos

10 El Task Team on South South Cooperation creado en 2008 bajo el auspicio de la OCDE, pretende sumar a la CSS a los esfuerzos encaminados a favor de los preceptos de eficacia de la ayuda propugnados por dicho organismo. Dadas las reticencias por parte de países de la talla de Brasil, India y China a sus preceptos, eventos y documentos (como el Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades celebrado en 2010 en Bogotá), la referencia a esta intentona de gobernanza de la CSS al estilo Norte se coloca de forma premeditada en este espacio.

continentes es un exponente de esta categoría. Asimismo, la Cumbre América del Sur–Países Árabes (ASPA), celebrada en el año 2005, corresponde también a este segmento dado que se trata de un mecanismo de CSS y de coordinación política en foros multilaterales. Sus integrantes son los miembros de la Liga de Estados Árabes (LEA) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). En 2006 se celebró la primera Cumbre América del Sur–África (ASA) en Abuja, Nigeria, la cual pretende conformarse en un foro de colaboración y diálogo entre ambas regiones mediante el Foro de Cooperación América del Sur - África (ASACOF). Otra acepción en esta categoría es el Foro China–África, cuyos trabajos iniciaron en el año 2000 y el Foro India–África, realizándose su primer encuentro en el año 2008. En ambos casos participan las diversas organizaciones regionales (Unión Africana) y subregionales africanas de donde emanan las directrices por las cuales se conduce la CSS entre ambas partes.

Regionales: Consisten en los diversos ejercicios en determinado espacio territorial en el Sur en donde más allá de realizar CSS entre sí, de alguna forma se sistematizan e institucionalizan procesos propios de dicha actividad, con miras a establecer regulaciones propias a ese respecto. Esta forma de gobernanza de la CSS suele realizarse al amparo de cierto organismo internacional o mecanismo de integración, con el concurso de los países miembros. Desde la perspectiva latinoamericana, en donde se registran más avances en cuanto a gobernanza de la CSS, destacan el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) creado en 1975; determinados esfuerzos de la CEPAL,¹¹ la SE-GIB mediante el PIFCSS creado en 2008 y el Informe de CSS en Iberoamericana, cuya primera versión salió a la luz en 2007, así como el Grupo de Cooperación Internacional de CELAC establecido en 2013.

Subregionales: Esta fuente de gobernanza de la CSS consiste en aquellos ejercicios regulatorios de dicha actividad con la salvedad de que en este caso son generadas mediante un conjunto de países que conforman un ejercicio de colaboración más específico y espacialmente más restringido respecto a la gama predecesora (región). Más allá de las indiscutibles diferencias entre sí, el andamiaje institucional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la UNASUR, la Comunidad Andina (CAN), el Sistema de Integración Centroame-

11 El más reciente consiste en el proceso de consulta para la creación del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, iniciado durante una reunión extraordinaria del Comité Plenario de este organismo regional, celebrado el 16 de abril de 2015 en Santiago, Chile (CEPAL, 17 de abril, 2015).

ricana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Proyecto Mesoamericano, la Alianza del Pacífico etc., cuentan con instancias específicas por donde pasa el hilo conductor de la obligada regulación, –independientemente de su eficacia y alcance– de las vastas experiencias de colaboración en el seno de tales escenarios.¹² En este ámbito se incluye al Taller Presencial del Grupo de Tareas para la Medición de Cooperación de la Cooperación Sur-Sur,¹³ el cual tiene como propósito permitirá calcular los costos de proyectos y acciones de CSS, así como el valor de los productos y servicios inherentes a su ejercicio.

Bilaterales: Consisten en el agregado resultante de aquellas regulaciones *vis a vis* establecidas por cada uno de los países en desarrollo que se encuentran contenidas en aquellos Acuerdos, programas y proyectos, Comisiones Mixtas, fondos mixtos, etc. de CSS instrumentados con una contraparte (es decir del orden bilateral, y en segundo término, triangular).

Esta fuente de gobernanza de la CSS no es formalmente coordinada desde una instancia central o conglomeradora de las múltiples partes (países o regiones) que la componen, sino que consiste en la resultante del agregado de disposiciones en materia de CSS practicadas de forma bilateral o triangular por cada país.

En síntesis, la gobernanza de la CSS se conforma fundamentalmente de la suma de las referidas fuentes, en donde si bien el “Código de Bandung” guía los principios de por donde su accionar debe conducirse, las restantes partes que la componen, provenientes del Sur global, bi-regionales, regionales, subregionales y bilaterales son de naturaleza dispersa y no siempre concomitantes, aunque tampoco se detectan casos de antagonismo entre sí.

A la luz de lo anterior la gobernanza de la CSS consiste en el conglomerado de propósitos, regulaciones y procesos formales e informales establecidos por los países en desarrollo y otras instancias como organismos y mecanismos de colaboración, que mediante la suma de diversos esquemas propios del Sur global, bi-regionales, regionales,

12 Un estudio que entre otros asuntos aborda el andamiaje institucional de varios de estos esfuerzos de colaboración e integración es el siguiente: Ayllón, Pino, B., Ojeda, T. y Surasky, J., *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e Integración en América Latina*, IUDC-UCM-Los Libros de La Catarata, Madrid, 2014.

13 Cuyo primer y hasta el momento único encuentro se celebró en Bogotá en mayo de 2015. Sus participantes son Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, Venezuela y Colombia.

subregionales y bilaterales, pretenden regular a esta actividad, con el fin de que cumpla sus propósitos declarados.

Las consideraciones anteriores y en especial la categorización de las fuentes de gobernanza de la CSS indican que ésta, además de estar en permanente recomposición, se distingue por estar significativamente fragmentada (Brun, 2015), a escala global, bi-regional, regional, subregional y bilateral.

Esto último debido a que las instancias que de alguna forma u otra (ninguna lo hace *ex profeso*) trabajan a favor de una mejor gobernanza de la CSS no siempre mantienen coordinación y articulación entre sí. Tal situación, si bien evoluciona paulatinamente de forma favorable, ralentiza el complejo proceso a favor de una gobernanza de la CSS más cohesionada y, por ende, capaz de asumir sus ambiciosos retos en términos de promover convergencia entre países y otras fuentes que la componen.

Del abanico de posibilidades que engendra a la gobernanza de la CSS, en la siguiente sección se analizan dos experiencias que encarnan en el plano de lo tangible las distintas acepciones en que las instituciones internacionales promueven mayor normatividad de sus objetivos y procesos.

EL PROGRAMA IBEROAMERICANO DE FORTALECIMIENTO Y EL INFORME ANUAL DE CSS COMO IMPULSORES DE LA GOBERNANZA COLECTIVA REGIONAL DE LA CSS

En el abanico de ejercicios de gobernanza regional de la CSS, el PI-FCSS y el Informe anual de la CSS en Iberoamérica sobresalen con respecto a otras experiencias,¹⁴ cuyo fin es direccionar de mejor manera la colaboración entre países desarrollados mediante la conjunción

14 Por ejemplo, si bien el Grupo de Cooperación Internacional de la CELAC se caracteriza por estructurar cada vez más ejercicios a favor de la gobernanza de la CSS (como por ejemplo una “laxa” posición común en la Asamblea General de la ONU a favor de la eliminación de las brechas de desigualdad global, regional, y nacional), sus resultados al momento actual no son significativos. Así lo señaló un alto funcionario de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en entrevista con el autor, quien ha participado en las reuniones de dicho Grupo, aseverando que “más que acciones concretas, los efectos de este Grupo de Trabajo son más aspiracionales que concretos, precisamente debido a la importante divergencia entre sus miembros” (Entrevista AMEXCID, 13 de abril, 2014). Si bien esta aseveración, proveniente de un país que no se destaca por su activismo a favor de una renovada gobernanza de la CSS mediante esquemas regionales, puede tacharse de subjetiva, da pie a analizar más a fondo este tipo de experiencias. Un estudio académico alusivo a los avances en torno a este asunto se encuentra en Bruno Ayllón, “La CELAC en las dinámicas de las relaciones Sur-Sur: ¿hacia una gobernanza regional de la cooperación y el desarrollo?”, en *Comentario Internacional*, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, no. 14, 2015, Quito (en prensa).

de instituciones internacionales, encarnadas en organismos internacionales, regímenes y convenciones.

En cuanto al PIFCSS este ejercicio vio la luz en el año 2008, durante la XVIII Cumbre de la SEGIB en San Salvador (2008), con una membresía actual de 20 países. Este Programa, al amparo del referido organismo internacional, tiene como objetivo “Fortalecer y dinamizar la Cooperación Horizontal Sur-Sur Iberoamericana, contribuyendo a la calidad e impacto de sus acciones, así como a la promoción de intercambio de experiencias que sean adaptadas a los contextos y prioridades de las políticas públicas de cada país”.¹⁵

La instancia que rige al Programa es el Comité Intergubernamental, conformado por los Responsables de Cooperación de los países miembros. Este se dedica, entre otros, a conformar una especie de régimen interno de CSS mediante la definición de líneas de acción del Programa, aprobar y hacer seguimiento al Plan Operativo Anual (POA), redactar su reglamento de operación y designar al gerente del Programa. La operación del Programa y del POA es coordinada mediante Unidad Técnica a cargo de un gerente y personal de apoyo el cual en la actualidad recae en El Salvador.

Las decisiones se toman por consenso y todos sus miembros tienen voz y voto. La organización interna del PIFCSS está diseñada de forma ex profesa para que sus procesos internos y resultados se construyan y desarrollen a partir del diálogo político entre sus miembros, equiparables a las convenciones, oportunamente referidas. Esto induce que el Programa cuente con dos niveles de actuación: el político y el técnico, ambos estrictamente del orden intergubernamental, carente de una autoridad supranacional.¹⁶ En el nivel político la intención es promover que los Responsables de Cooperación de sus miembros consigan converger en decisiones y futuras acciones colectivas y homologadas sobre la CSS, tanto entre sí como frente a otros foros. En el ámbito técnico se pretende institucionalizar, hacer coincidir y conjugar criterios y otras herramientas de trabajo en el ámbito de la gestión de la CSS. En ambos niveles el fortalecimiento de redes de trabajo colaborativo sustentados en el conocimiento mutuo, el diálogo y la confianza constituyen fundamentos para lograr los resultados esperados. (Sanín y Prado, 2011: 13)

¹⁵ Véase www.cooperacionsursur.org

¹⁶ Recordar que la CSS al ser un elemento de política exterior, resulta complejo que permita que una tercera entidad influya en sus propósitos y *modus operandi*. Precisamente en ese asunto radica la principal precondition y a la vez debilidad y reto de la gobernanza de este tipo de colaboración.

En cuanto al Informe anual sobre la CSS en Iberoamérica el propósito del PIFCSS consiste en apoyar a la SEGIB en calidad de organismo intergubernamental) en su realización y difusión, lo cual conlleva trabajar en torno a la sistematización y documentación de experiencias de CSS, pasando por la definición de criterios y metodologías para conseguirlo (Viola, 2014: 13).

El Informe, publicado por primera vez en el año 2007, contiene diversa información cada vez más precisa y especializada aportada por los países participantes sobre CSS bilateral, regional y triangular. Para estar en capacidad de preparar este Informe, cuya periodicidad es anual, la SEGIB y los 22 Responsables Nacionales de la Cooperación Iberoamericana diseñaron un marco metodológico año tras año es revisado y adaptado a nuevas concepciones sobre el tema, en un ejercicio afín a los preceptos de conformación de regímenes (en este caso específicamente de CSS). Lo anterior comprende conceptualización, identificación y definición (en una palabra, de nueva cuenta, homologación) de las características y modalidades de la CSS, así como indicadores para su medición cuantitativa, junto con criterios para identificar buenas prácticas.

Entre los aportes que desde entonces ha hecho el Informe resalta la conceptualización de distintas modalidades de CSS, tales como la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral, Horizontal Sur-Sur Regional y Sur-Sur y Triangular.

Un resultado del Programa es la conformación de criterios comunes y metodología propia de sistematización de casos a partir de las discusiones y encuentros de los Responsables de Cooperación; proceso de nueva cuenta afín a los preceptos de institucionalización y homologación explicados en las dos primeras secciones de este capítulo. Junto con ello se realizan esfuerzos permanentes de mejoramiento de sistemas de información de la CSS de los países participantes, cuya tendencia es igualmente a favor de la afinidad entre sí.

Sobre este último punto el desafío que conlleva la elaboración del Informe ha puesto sobre la mesa la necesidad de mejorar las capacidades que los países tienen en términos de registro y reporte de datos de sus respectivos ejercicios de CSS (Xalma, 2013: 25); proceso que el citado Informe en buena medida está consiguiendo. Esto debido a la recurrente “obligación informal” por parte de estos de transmitir información a la SEGIB sobre sus respectivos ejercicios de CSS, de cuyos resultados depende a su vez el *ranking* (y por ende estatus y prestigio) de cada país en los mismos.

Evidentemente en este tipo de experiencias las instituciones internacionales materializadas mediante organismos internacionales (SEGIB), a través de regímenes especializados de CSS, así como mediante

prácticas propias de las convenciones internacionales (reuniones en donde las partes argumentan, negocian y colaboran de forma recíproca entre sí) contribuyen a establecer y moldear directrices concretas equiparables a acciones de gobernanza regional de la CSS.

Lo dicho induce a los participantes a activar procesos internos a favor de la mejor institucionalidad de su respectiva CSS, a efecto de participar con mejores argumentos y datos en el marco de este proceso iberoamericano de gobernanza de la CSS.

En síntesis, este Programa está generando un inédito proceso de acercamiento, diálogo político constante (en plano de la CSS, pero al fin y al cabo diálogo político) e interacciones en el ámbito de la gestión y conceptualización y contabilidad cuantitativa y cualitativa de ejercicios de CSS, cuyo fin es además de incrementar su visibilidad interna y externa, promover procesos hacia una mejor homologación de criterios e institucionalización misma de su ejercicio en el espacio iberoamericano; en una frase, mejor gobernanza de la misma en la dimensión regional.

En definitiva, a pesar de su reciente origen y discretos logros, “tanto el Programa como el Informe son iniciativas que están fortaleciendo la gobernanza de la CSS en Iberoamérica, al apoyar decididamente la construcción de su acervo conceptual, metodológico, documental y analítico” (Sanín y Prado, 2011: 20).

CONSIDERACIONES FINALES

El precepto de gobernanza global y su vinculación con la cooperación y el desarrollo, en razón a los factores que la generan, moldean y condicionan, es frecuentemente impugnado, a menudo contradictorio y por ende complejo (Hulme y Scott, 2013: 43).

De ahí que hacer referencia a la gobernanza de la CID resulta una desafiante tarea que requiere de plataformas conceptuales, teóricas y empíricas que en conjunción sean capaces de aportar explicaciones con el suficiente sustento para comprender sus principales fundamentos y efectos.

En este sentido, la CSS, más allá de su práctica en sí misma registra también renovadas estrategias de diversa índole para homologar y regular sus procesos, con miras a aumentar la predictibilidad de resultados positivos inherentes a esta actividad.

Este fenómeno se define a través del concepto de gobernanza de la CSS analizado en este capítulo.

El asunto es que dado a que la gobernanza de la CSS se conforma por la suma de sus fuentes (globales, bi-regionales, regionales, subregionales y bilaterales), su estructura es fragmentada, lo que denota el déficit de convergencia política entre las partes que la componen.

Lo referido indica que el ejercicio de CSS no implica necesariamente que esta actividad se instrumente en todo momento mediante cánones coincidentes u homologados de gobernanza, lo cual se explica por la vasta diversidad de objetivos, capacidades y procedimientos de los países que la realizan.

Lo interesante y alentador es que en un remozado escenario de colaboración entre sí, varios países en desarrollo están activando nuevos modelos para mejorar la gobernanza de la CSS, en donde se recurre a diversas instituciones internacionales (organismos intergubernamentales, regímenes y convenciones) para conducir tales procesos.

Si bien existen avances en torno a la gobernanza de la CSS, en donde sobresalen el PIFCSS y el Informe de la CSS Iberoamericana de la SEGIB, así como algunos esfuerzos que en este sentido se llevan a cabo en el seno de la CELAC mediante su Grupo de Cooperación Internacional, el débil compromiso político al más alto nivel por parte de los países ralentiza la ampliación y profundización de este tipo de esquemas tendientes a cohesionar criterios y procesos alrededor de dicha actividad.

Esto evidencia que la teoría liberal de las Relaciones Internacionales y sus distintas acepciones (en particular la institucional), la cual sostiene que la cooperación depende en esencia del tipo y calidad de las instituciones que la sostienen, resulta insuficiente para explicar por sí misma el necesario involucramiento político de las partes para crear o mejorar procesos convergentes hacia la creación y asimilación de reglas comunes y que éstas sean capaces de constreñir comportamiento de sus partes (Abbott y Snidal, 2010: 31). Esto a efecto de establecer modelos colectivos por las cuales se conduzca a la CSS.

Dicho de otro modo, si lo que se pretende es reforzar a la CSS para que esta alcance sus aspiraciones y cumpla con mayor grado de oportunidad con sus principios y objetivos, y de paso sea capaz de erigirse como un complemento a la gobernanza de la CID, resulta necesario redoblar esfuerzos hacia una gobernanza de su actuar de forma más clara y tangible.

Ciertamente que para ello es indispensable, de nueva cuenta, voluntad política para conseguirlo, misma que depende de la relación entre insumos o costos de transacción e incentivos. Entre los primeros se encuentran necesariamente la necesidad de compatibilizar intereses nacionales vertidos mediante el ejercicio de la política exterior de cada país con pretensiones de terceros y de la colectividad misma, en aras de un interés superior. Ese interés, identificado como incentivo, consiste en la posibilidad de instrumentar CSS mediante cánones más transparentes, consensuados y en definitiva con mayor grado de

rigor, que facilite la obtención de resultados (en términos de desarrollo y, por supuesto, políticos) con mayor certeza.

Para conseguir tal propósito el acervo de la CSS cuenta con experiencias interesantes que pueden ampliarse y profundizarse. En este sentido, los ejercicios de esta naturaleza relatados páginas atrás provenientes de la SEGIB y paulatinamente en la CELAC constituyen referentes fundamentales en este sentido que deben producirse y mejorarse de forma más ambiciosa.

En síntesis, este escrito argumenta que en un contexto de renovación de diversos aspectos estructurantes de la CID, el ejercicio de la CSS requiere de una mejor gobernanza de sus procesos, sin que ello conduzca a que le haga perder sus rasgos distintivos, sino que por el contrario potencie sus virtudes más evidentes, reduciendo aquellos distintivos que la debilitan.

Avances en la gobernanza de la CSS significa una mejor institucionalización de sus procesos, en el sentido de, por ejemplo, establecer metodologías propias para el seguimiento y sobre todo evaluación de los resultados, rendición de cuentas de forma clara y periódica, condicionalidad (entendida como normas) explícita y consensuada, así como la identificación de metodologías adecuadas para contabilizar los insumos invertidos en esta actividad. Todo ello por medio del concurso activo por parte de los países participantes, en aras de mejorar la construcción de un sistema regional y en su momento del Sur global de gobernanza de la CSS. En este sentido la convergencia, homologación y coordinación entre los vastos organismos y mecanismos regionales de colaboración latinoamericanos es también una premisa fundamental a este respecto. De esa manera se superará el que la gobernanza de la CSS se conforme por la mera suma de sus fuentes, para pasar a un mecanismo de regulación más cohesionado.

Ciertamente que estas aspiraciones son complejas de conseguir, dado que su puesta en marcha reduciría el marco de acción con el que algunos países juegan y compiten entre sí en el complejo tablero de la CSS. Sin embargo, estas reticencias respecto a esquemas homogenizadores de las normativas por las que debe conducirse a la CSS¹⁷ podrían ser matizadas mediante los beneficios generados, en términos de configurar mediante renovadas instancias colectivas una CSS de mayor peso, presencia y visibilidad a nivel individual y colectivo. En

17 Una experiencia en este sentido (que seguramente se replica en otros países debilitando la gobernanza regional de la CSS) es la negativa del gobierno mexicano a utilizar los datos cuantitativos del Informe anual de CSS de la SEGIB, debido a que el gobierno de ese país considera (de forma tácita, no pública, naturalmente) que tal documento (y su respectiva metodología) no coincide con la numeralia mexicana a este respecto.

definitiva, mejor gobernanza de la CSS significa fortalecer a la propia CSS en el marco de esquemas integradores en donde converjan los múltiples intereses nacionales, bilaterales, regionales, subregionales y globales del Sur.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbot. K. y Snidal, D. 2010 “Why States act through formal International Organizations?”, en Diehl, P. y Frederking, B (Eds.) *The Politics of Global Governance. International Organziations in an Interdependent World* 2010 (Londres: Lynne Rienner Publishers, London).
- Ayllón, B. 2013 *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?* (Quito: IAEN).
- Ayllón, B. y Ojeda, T. 2013 *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (Madrid: IUDC/La Catarata).
- Benzi, Daniele 2013 “Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva Cooperación Sur-Sur: El caso de la Velezuela bolivariana y Petrocaribe” en *América Latina Hoy* N° 63 (Salamanca: Universidad de Salamanca).
- Bonné, B. 1989 “Development Assistance for Policies”, *MA Thesis*, Roskilde University Centre.
- Bracho, G. 2015 “In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda” en *Discussion Paper* (Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik).
- Brun, Elodie s/f “Les émergents du Sud face à la gouvernance mondiale de l’aide au développement: stratégies réformatrices, concurrences et tâtonnements” en *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, (en prensa)
- CEPAL 2015 “Países miembros de la CEPAL lanzan proceso de consulta para la creación del Foro de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible”. Comunicado de Prensa, Santiago de Chile, 17 de abril.
- Commission on Global Governance 1995 *Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Domínguez Martín, Rafael 2013 “Desmitificando la Cooperación Sur-Sur” en *Blog* (Bogotá: Centro de Información sobre la Cooperación Internacional).
- Entrevista Amexcid Funcionario especializado en CELAC 2015 México, D.F., 13 de abril.

- General Assembly 2009 “Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation”, A/RES/64/222.
- Gómez Galán, M. y Sanahuja, J.A. 1999 *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos* (Madrid: CIDEAL).
- Holsti, K. J. 1967 *International Politics. A Framework for Analysis*, (New Jersey: Eaglewood Cliffs).
- Keohane, R. 1984 *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, Princeton).
- _____. 1989 “Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics” en Keohane, Robert *Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory* (WestviewBoulder CO).
- Krasner, Stephen D. (Ed) 1983 *International Regimes* (Ithaca: Coronell University Press).
- López-Vallejo, Marcela 2013 “¿Qué es la gobernanza global?” en et. al López Vallejo Marcela *Gobernanza global en un mundo interconectado* (México: AMEI, México).
- Prado Lallande, J.P y OCHOA, L. 2009 “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global” en *Revista Relaciones Internacionales de la UNAM*, FCPyS-UNAM, N° 105, México.
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, <http://www.cooperacionsursur.org/>.
- _____. s/d *Diagnóstico de los Marcos Normativos Institucionales para la gestión de la Cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica*, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, *Documento de Trabajo*, N° 6, s/d.
- Quadir, Fahimul 2013 “Rising Donors and the New Narrative os South South Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?” en *Third World Quarterly*, 32:2 (Londres).
- Rosenau, James N. 1992 “Governance, Order and Change in World Politics”, en J. N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel (eds.) *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sanín, María Clara 2011 “Sistematizar para Aprender. Lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular” *Documento de Trabajo* N° 1 (s/d: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur).

- Sanín, María Clara y Prado Lallande, Juan Pablo 2011 “Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur Sur e Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica. Estudio de caso” (s/d: Task Team on South-South Cooperation).
- Sorensen, Georg 2001 *Changes in Statehood. The Transformation of International Relations* (Londres: Palgrave).
- Tingely, D. 2010 “Donors and domestic politics: Political influence on foreign aid effort” en *The Qualterly Review of Economics and Finance*, vol, 50, s/d.
- Tres, Joaquim 2013 “El surgimiento de la cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo” en *Resumen de Políticas*, BID, IDB-PB-190, Washington, D.C.).
- Weiss, Thomas G. y Wilkinson, Rorden 2014 “International Organization and Global Governance: What Matters and Why” en T. G. Weiss y R. Wilkinson (Eds.) *International Organization and Global Governance* (Nueva York: Routledge).
- Woods, N. 2008 “Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance” en *International Affairs*, N° 84.
- Xalma, Cristina 2013 “Generando Indicadores para la Cooperación Sur-Sur”. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, *Documento de Trabajo* N°4 s/d.
- Young, O. 1989 *International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment* (Londres: Cornell University Press).

Javier Surasky

AMÉRICA LATINA FRENTE A LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA POST-2015

INTRODUCCIÓN

El proceso de construcción de una Agenda de desarrollo de alcance global que suceda a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a partir del inicio de 2016 ya está llegando a su final, con el Sistema de las Naciones Unidas como epicentro de los debates. La búsqueda de los acuerdos que permitan establecer la “Agenda Post-2015” ha asumido formas diferentes a las que llevaron a la aprobación de los ODM: mientras que estos fueron definidos sobre la base del trabajo técnico realizado por la burocracia de las Naciones Unidas respetando los principios axiológicos que los líderes mundiales reconocieron en la Declaración del Milenio, los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se están estableciendo en paralelo con la Agenda Post-2015 mediante un proceso amplio, multiactoral y participativo.

Pero la mera comparación entre ambos procesos apenas lograría mostrar una mínima parte de una serie de cambios en el establecimiento de las futuras prioridades mundiales para el desarrollo que solo se comprenden cabalmente si se incluyen en una mirada más amplia que abarque también las modificaciones de los contextos internacionales en que se dieron uno y otro proceso de negociación.

A fines del siglo pasado las relaciones internacionales estaban marcadas por el “pensamiento único” resultante del fin de la guerra

fría y existía un extendido optimismo respecto del futuro del financiamiento de la promoción del desarrollo a través de la cooperación internacional. Ese fue el marco en que se gestaron la Declaración del Milenio y los ODM, apenas 9 meses antes de los atentados contra las torres gemelas.

Desde entonces los esquemas internacionales han atravesado considerables modificaciones: una sucesión aún inacabada de crisis globales (alimentaria, energética, financiera), el surgimiento de los BRICS y el “ascenso del Sur” retratado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe de Desarrollo Humano de 2013, el fracaso de las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, el crecimiento económico de China, el acercamiento entre los Estados Unidos y Cuba y el resurgir de nacionalismos y extremismos son algunos ejemplos de los movimientos que se produjeron en el tablero internacional.

Los cambios a los que hacemos referencia tuvieron expresiones específicas en el campo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), donde se habló de una “nueva arquitectura de la cooperación internacional”, surgieron y se diluyeron espacios significativos –como los que sirvieron para las discusiones en torno de la eficacia de la ayuda, devenida luego en eficacia de la cooperación– y se pluralizaron los ámbitos de trabajo a partir del reconocimiento del rol que juegan diversos actores tales como la sociedad civil, el sector privado, la filantropía y los países del Sur.

En la perspectiva de este trabajo la referencia al creciente lugar conquistado en la CID por los países que tradicionalmente ocupaban el rol de meros receptores de ayuda es fundamental y se expresa principalmente mediante la relevancia lograda por la Cooperación Sur-Sur (CSS), consolidada hoy como parte estructural de la cooperación internacional. Esta afirmación nos obliga a señalar desde ahora que referirnos a la CSS como una unidad implica una visión superficial de la misma ya que al estudiarla hallamos una diversidad de prácticas de tal magnitud que quizás sería correcto hablar no de una CSS sino de “Cooperaciones Sur-Sur” en plural. En cualquier caso, y ateniéndonos a los límites del presente trabajo, podemos señalar que América Latina ha ocupado –y ocupa– un lugar destacado dentro de la misma: ha sido el espacio donde mayores debates teóricos sobre CSS se han producido y la principal fuente de progreso de su práctica y sistematización en un proceso que sigue abierto.

Partiendo de esta nueva realidad de la CID y entendiendo que la Agenda Post-2015 repercutirá no solo en las posibilidades de acceder a financiamiento externo para sostener la promoción del desarrollo y en los esquemas de trabajo y prioridades que la guiarán sino que esta-

blecerá, de manera indirecta, parámetros que afectarán la definición de políticas públicas a escala nacional, se comprende la relevancia de analizar la forma en que América Latina se posiciona frente a los procesos de su definición e implementación.

Como veremos a lo largo del capítulo, uno de los principales obstáculos para avanzar en un análisis que adopte esa perspectiva se encuentra en la diversidad de visiones que conviven en la región respecto de temas que confluyen en la Agenda Post-2015 y los ODS, una heterogeneidad que se sustenta además en diferentes proyectos nacionales y subregionales de inserción internacional, como lo ilustran el Mercosur y la Alianza del Pacífico, tomando apenas dos ejemplos de un abanico muy mayor donde se insertan la CAN, Unasur e incluso la CELAC.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA POST-2015: PRIMEROS PASOS E INSTITUCIONALIDAD

El inicio formal de los debates orientados a definir la Agenda de Desarrollo Post-2015, se produjo en la reunión de seguimiento de progresos hacia el logro de los ODM de 2010 de la que resultó el documento “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, en cuyo párrafo final los Estados solicitaban al Secretario General de la ONU (SG) que en sus informes anuales sobre los ODM “formule recomendaciones, cuando proceda, sobre las nuevas medidas que deban adoptarse para promover la Agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con Posterioridad a 2015” (ONU, 2010, párrafo 81).

En respuesta a este encargo en enero de 2012 el SG estableció el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post-2015 (GT Post-2015) reuniendo a representantes de 58 organismos especializados, fondos, programas y comisiones del sistema Naciones Unidas y de organismos internacionales; y designó un Consejero Especial sobre la Planificación del Desarrollo Post-2015, entre otras iniciativas sobre las que volveremos más adelante.

En junio de 2012 el GT Post-2015 presentó su informe “El Futuro que Queremos para Todos” donde realizaba una serie de recomendaciones:

- La visión de desarrollo para el futuro debe estar centrada en los principios de derechos humanos, igualdad y sostenibilidad.
- La Agenda debe estar basada en objetivos y metas concretas orientadas al logro de resultados y organizados alrededor de 4 dimensiones: desarrollo social incluyente, desarrollo económico incluyente, sostenibilidad ambiental, paz y seguridad.

- Se debe promover la coherencia de las políticas públicas a nivel global, regional, nacional y sub-nacional, respetando las diversas visiones sobre cómo lograr el desarrollo.
- La Agenda Post-2015 debe concebirse como una Agenda global con responsabilidades compartidas, lo que requiere de reformas en los mecanismos globales de gobernanza.

Las afirmaciones incluidas en el informe estaban directamente relacionadas con la reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, mejor conocida como “Río+20”, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, entre el 20 y el 22 de junio de 2012. En ese encuentro los países decidieron dar inicio a un proceso orientado a establecer un conjunto de ODS, indicándose en su documento final que tanto los nuevos objetivos como el proceso que conduzca a su definición debían integrarse a la Agenda para el desarrollo Post-2015 de las Naciones Unidas (Río+20, párrafos 246 y 249).

Río+20 fue también el origen de un Grupo de Trabajo Abierto (OWG, por sus siglas en inglés) integrado por 30 países al que se le encomendó la elaboración de una primera propuesta de objetivos. Formalmente establecido el 22 de enero de 2013 mediante resolución A/67/L.48/Rev.1 de la AG, el OWG se ha valido de un innovador sistema de representación para designar sus miembros: cada asiento es ocupado por el representante de entre uno y cuatro Estados de una misma región que deciden libremente cómo articularse¹. El trabajo del OWG resulta trascendental pues de él surgirá la propuesta de los 17 ODS con sus 169 metas que acabaría siendo adoptada por los Estados en sus debates para la construcción de la Agenda Post-2015.

El mapa de las principales instituciones creadas en el proceso de construcción de la futura Agenda global de desarrollo se completa con el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda Post-2015 (GANE) por el SG en julio de 2012, apenas finalizada la Conferencia de Río+20².

Presentado como parte de la respuesta al requerimiento que en la Cumbre de 2010 sobre los ODM había realizado al SG, este cuerpo

1 América Latina el OWG: uno por Colombia y Guatemala, otro por México y Perú, el tercero por Brasil y Nicaragua y finalmente un cuarto por Argentina, Bolivia y Ecuador

2 En 2012 las Naciones Unidas establecieron además otros dos grupos de trabajo cuyas funciones estaban estrechamente relacionadas con el proceso conducente a la adopción de la Agenda Post-2015: el Grupo de Trabajo sobre una Asociación Mundial para el Desarrollo después de 2015, que focalizado en obtener lecciones a partir de la experiencia de los ODM publicó su informe final en marzo de 2013, y el Grupo de Trabajo sobre Monitoreo e Indicadores, que publicó en julio de 2013 un informe sobre estadísticas e indicadores para la Agenda Post-2015.

trabajaría en estrecha coordinación con el OWG, con lo que el círculo institucional se cerraba a través de la coordinación de los trabajos de cada una de las nuevas instituciones.

El GANE estuvo co-presidido por Susilo Bambang, Ellen Johnson Sirleaf y David Cameron, presidentes de Indonesia y Liberia y Primer Ministro del Reino Unido respectivamente. A ellos se sumaron otras 24 personalidades venidas de los diferentes continentes, del sector privado, la sociedad civil y los gobiernos. Por los países de América Latina participaron Izabella Teixeira (Brasil), María Ángela Holguín (Colombia) y Patricia Espinosa (México).

El resultado del trabajo de este grupo se plasmó en un informe presentado al SG en el mes de mayo de 2013 bajo el título de “Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible”, donde se sostiene que “una Agenda de desarrollo sostenible progresista, convincente e integrada, basada en los principios de Río” requiere del impulso de 5 “grandes cambios transformativos” (GANE, 2013:9) que enuncia y desarrolla extensamente en su capítulo 2: no olvidarse de nadie; colocar el desarrollo sostenible en el centro de la Agenda; transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo; construir paz e instituciones públicas eficaces, abiertas y responsables y forjar una nueva alianza mundial.

La labor del GT Post-2015, el OWG y el GANE se vio complementada por la realización de consultas temáticas nacionales, regionales –organizadas por las diferentes comisiones económicas de la ONU– y globales encabezadas por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (GDNU). Cada una de las consultas –que versaron sobre educación, inequidad, salud, gobernanza, conflicto y fragilidad, crecimiento y empleo, sostenibilidad ambiental, hambre, nutrición y seguridad alimentaria, dinámicas poblacionales, energía y agua– se realizó bajo la responsabilidad de dos o más agencias del sistema de Naciones Unidas en conjunto con gobiernos, sociedad civil, sector privado y academia.

La participación se abrió aún más con la puesta en marcha de una encuesta virtual denominada “Mi mundo” (*My World*)³ que permitió a cualquier persona con acceso a internet brindar sus opiniones respecto de una serie de temas vinculados al proceso de construcción de la Agenda Post-2015.

Dada la enorme complejidad que significaba dar coherencia a todo el proceso se constituyó un grupo de coordinación informal integrado por subsecretarios generales provenientes del Departamento

3 Disponible en www.myworld2015.org (último ingreso: 16/06/2015).

de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres y la Consejera Especial sobre la Planificación del Desarrollo Post-2015 del SG, cargo en el que fue designada Amina Mohammed.

Merece también una mención la participación en el proceso de generación de insumos para los debates de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (*Sustainable Development Solutions Network*), integrada por universidades e instituciones de investigación, y del Pacto Global (*Global Compact*), que funcionó como canal a través del cual el sector privado hizo llegar sus aportes.

Cuando John Ashe fue electo Presidente de la AG para su 68° período ordinario de sesiones el proceso de definición de la nueva Agenda entró en su fase final. Ashe fijó para su mandato el lema “Preparando el terreno” (*Setting the stage*) en referencia a la función a cumplir por la AG para facilitar la conclusión de las negociaciones en 2015.

Como parte de esa iniciativa se realizaron tres reuniones de alto nivel sobre temas destacados en Río+20 y cuatro debates temáticos. Excede al presente capítulo analizar los resultados de cada una de esas reuniones y, debido a su área específica, nos limitaremos a hacer una referencia a una de las reuniones de alto nivel dedicada a las “Contribuciones a la implementación del programa de desarrollo para después de 2015 de la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular y de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo”.

Congregado en Nueva York los días 21 y 22 de mayo de 2014 este encuentro no generó un documento de conclusiones⁴, pero el discurso de cierre pronunciado por el Vicepresidente de la AG Collin D. Beck en nombre de John Ashe⁵ señala que fueron parte del debate, entre otros asuntos, la situación de los países que cumplen un rol dual (donantes y receptores de cooperación); el señalamiento de los resultados obtenidos por la CSS en las áreas de cooperación científica y tecnológica, apoyo a la democracia, medio ambiente, protección social y respuestas frente a emergencias; la necesidad de continuar fortaleciendo el apoyo a la CSS dentro del esquema institucional de la ONU y de desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de la CSS liderados por

4 Las conclusiones generales de los diálogos temático fueron transmitidas a todos los Estados miembros de la ONU a través de un documento titulado “Possible arrangements for a facilitation mechanism to promote the development, transfer and dissemination of clean and environmentally sound technologies” que puede ser consultado en <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3710UN%20technology%20dialogues%202014%20Concept%20Note.pdf> (último ingreso: 12/06/2015).

5 Disponible en http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/statements/5222014HLE_on_NS-SS-TCoperation_and_ICT4D_Closing_final.pdf (último ingreso: 18/06/2015).

los propios Estados a nivel nacional y los beneficios que resultan de la cooperación triangular.

Finalmente cabe recordar que en agosto de 2014 se estableció un Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos (GAEI-Datos) al que se otorgó el mandato de hacer recomendaciones al SG sobre la forma de concretar la revolución de datos en el espacio del desarrollo sostenible. Cumplieron con su misión en un plazo muy breve cuando en noviembre del mismo año presentaron su informe “A World That Counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development” (GAEI-Datos, 2014).

Ese mismo mes también el OWG presentó su Informe Final ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (OWG, 2014) donde se formularon por primera vez los ODS, a saber:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

EL INFORME DE SÍNTESIS DEL SECRETARIO GENERAL Y EL PROCESO DE NEGOCIACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Los resultados de las consultas, informes y otros procesos llevados a cabo hasta finales de 2014 fueron el material sobre el cual el SG elaboró un documento fundamental en el proceso de construcción de la Agenda Post-2015 y sus ODS: el “Informe de *Síntesis del Secretario General*. El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta” (SG, 2014).

En ese trabajo el SG reunió y sistematizó las producciones previas y aportó una serie de consideraciones propias. Se asume allí que los objetivos y metas propuestos por el OWG son la base para la negociación de los ODS por los Estados y apunta la existencia de seis “elementos esenciales” que deben guiar el camino hacia la nueva Agenda: la dignidad, las personas, la prosperidad, el planeta, la justicia y las alianzas.

Tras la publicación de este documento se puso en marcha un proceso intergubernamental de negociaciones orientado a la adopción de la Agenda Post-2015 y los ODS, designándose a Macharia Kamau y David Donoghue, representantes permanentes de Kenya e Irlanda ante las Naciones Unidas respectivamente, en el rol de facilitadores de las negociaciones.

En esa dirección la AG adoptó su resolución A/69/L.46 sobre “Modalidades del proceso de negociaciones intergubernamentales sobre la Agenda para el desarrollo después de 2015” (ONU, 2014b) donde se dispone que el documento que se preparará para su aprobación en la cumbre de septiembre de 2015 “podrá incluir los siguientes componentes principales: la declaración; los objetivos y metas de desarrollo sostenible; los medios de ejecución y la alianza mundial

para el desarrollo sostenible; el seguimiento y examen” (párrafo 2, apartado c) y que

El proyecto inicial del documento final sobre la Agenda para el desarrollo después de 2015 será preparado por los cofacilitadores sobre la base de las opiniones expresadas por los Estados Miembros y teniendo en cuenta las deliberaciones sustantivas del proceso de negociaciones intergubernamentales, y se presentará a los Estados Miembros a más tardar en mayo de 2015 para someterlo a negociaciones intergubernamentales.

A tal fin se determina una “hoja de ruta provisional indicativa” (ONU 2014b, párrafo 2, apartado f) para el proceso de negociaciones intergubernamentales que incluyó ocho períodos de trabajo entre enero y julio de 2015.

Al momento de la redacción de este capítulo ese proceso de negociaciones continúa abierto, aunque ya es posible señalar algunos acuerdos fundamentales:

- Los ODS serán los propuestos por el OWG en su Informe Final, sin cambio alguno. Aunque varios Estados quisieron introducir cambios la falta de consenso en torno a los mismos los ha disuadido de correr el riesgo de abrir una “caja de Pandora”.
- Las 169 metas que acompañan a esos objetivos podrán sufrir mínimas adaptaciones en su redacción, pero no habrá nuevas metas ni se reducirá su número.
- Los indicadores que acompañarán a las metas serán definidos por la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas y tras su comunicación al ECOSOC y a la AG serán finalmente aprobados en un Foro de Alto Nivel, que difícilmente tenga estatus presidencial, en la segunda mitad de 2016.
- Si bien la narrativa de los ODS estará vinculada a la lucha contra la pobreza y la promoción de un medio ambiente sano, el objetivo 16 –referido a la institucionalidad y el estado de derecho– preocupa especialmente al conjunto de los Estados.

LOS ODS FRENTE A LOS ODM ¿QUÉ HA CAMBIADO?

Definidos que han sido los ODS cabe realizar una primera mirada comparativa entre éstos y los ODM.

En primer lugar queda claro que el proceso de construcción y adopción de los ODS ha tenido un grado de participación y amplitud del que los ODM carecieron. Con esto se ha pretendido comenzar a responder una de las mayores críticas que los países de nuestra re-

gión, y los países de renta media en general, realizaron a los ODM: no haber tenido en cuenta sus problemas específicos de desarrollo por no haberles permitido una mayor participación en su proceso de elaboración.

Un segundo cambio que se pone de manifiesto viene dado por la ampliación de una Agenda centrada en el combate a la pobreza extrema, tal como acabaron siendo los ODM, por una en la que se prioriza el eje de la sostenibilidad en sus tres dimensiones –ambiental, económica y social–, lo que lejos de significar un abandono de la prioridad dada al combate contra la pobreza extrema significa recontextualizarla y vincularla con nuevas áreas y demandas.

Como consecuencia se ha pasado de un conjunto de ocho objetivos del milenio con sus 18 metas originales a otro de 17 objetivos con 169 metas. Este hecho ya suscita críticas desde diferentes sectores que señalan que una Agenda tan amplia termina siendo incapaz de generar prioridades reales. Mientras los ODM fueron criticados por “estrechos” los ODS ya son señalados como “laxos”.

Este cambio deriva a la vez en una complejidad de la narrativa asociada a la nueva Agenda: la explicación de los ODM como prioridades de lucha contra la pobreza a escala global era fácilmente comprensible para todos y todas mientras que los ODS requieren de una presentación más compleja, y por tanto más difícil de comprender por las sociedades como conjunto. De hecho sigue sin estar claro cuál será la narrativa que dará sustento a los ODS como conjunto.

Ninguna de las diferencias señaladas logran, sin embargo, justificar que pueda hablarse de un cambio de modelo de Desarrollo entre los ODM y los ODS. En una comparación entre ambos podemos señalar que el concepto de Desarrollo que liga a ambos está dado por el Desarrollo Humano, aunque los nuevos objetivos hagan un mayor énfasis que sus antecesores en cuanto a la necesaria sustentabilidad de los procesos, con un importante sesgo a favor de la sustentabilidad ambiental como una de sus preocupaciones centrales.

Una importante lección que los países parecen haber aprendido de la experiencia de los ODM viene dada por la importancia que ahora se otorga en los debates a los medios de implementación (MoI, por sus siglas en inglés) que se han constituido en un capítulo dentro de los debates en torno a la futura Agenda global de Desarrollo, mientras que los ODM apenas si señalaban mínimas referencias a cómo debía trabajarse por su logro.

Esto no significa que los ODS estén presentando también una Agenda común de implementación ni nada que se le aproxime, pero sí se están construyendo una serie de principios básicos que deberían tenerse en cuenta al tomar acciones que nos aproximen a ellos tales

como “no dejar a nadie atrás”, “abandonar el trabajo en silos” (compartimentos separados) en favor de una mayor integración horizontal de temas o especificar que en cualquier caso se trata de una “Agenda centrada en las personas y el planeta” expresando la intervencionalidad entre ambos como un elemento a tenerse siempre presente al moverse hacia la acción.

En la misma dirección, pero por oposición, queda claro el abandono de cualquier idea vinculada al “*one side, fits all*” a favor de la consideración específica de las realidades y prioridades nacionales para la acción, enmarcadas en un principio general de “universalidad” de los ODS por el cual se entiende que aún cuando los países pueden establecer sus propias prioridades nacionales de Desarrollo, la Agenda Post-2015 se presenta como un compromiso asumido en su totalidad e indivisible, negando así cualquier posibilidad de un esquema nacional de “implementación a la carta” del conjunto de los objetivos adoptados.

Este cambio de perspectiva respecto del lugar dado a los MoI se expresa también en un hecho específico vinculado al financiamiento que se requerirá para hacer posible el logro de los ODS: mientras que los ODM se aprobaron en diciembre de 2000 y luego se realizó una reunión internacional para debatir sobre la forma de financiarlos –la II Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Desarrollo reunida en Monterrey en 2002–, en esta oportunidad los debates sobre la generación de los recursos necesarios se dan en paralelo a la negociación de los ODS, a punto tal que mientras se espera éstos serán adoptados en septiembre de 2015 previamente, en julio, tendrá lugar en Addis Ababa la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Desarrollo.

Finalmente hay un tema que marca una diferencia ya no con los ODM sino con una práctica generalizada en materia de cooperación internacional anterior a los mismos: los ODS se presentan como una Agenda basada en derechos, con un fuerte apego a los derechos humanos. Este cambio nos parece mucho más trascendental que la potenciación del eje de sustentabilidad porque, a diferencia de éste, no implica una priorización de una variable preexistente en el trabajo de la cooperación sino una propuesta de renovar la mirada del conjunto del campo en torno a cómo considerar sus prioridades y, sobre todo, las motivaciones que deben tenerse en cuenta al impulsar el proceso.

Al mencionar la centralidad de las personas en la nueva Agenda se está automáticamente haciendo referencia a su consideración como sujeto activo, y esa subjetividad implica la consideración de la existencia de derechos incumplidos que se expresan como pobreza, enfermedades, alimento insuficiente o inadecuado, daños ambientales.

Poner a las personas en el centro de la Agenda, afirmar que “nadie puede quedarse atrás” y la universalidad de los compromisos es recuperar la posibilidad de hacer de la capacidad de efectivo disfrute de los derechos humanos no solo un medio para la promoción del desarrollo, sino reconocerlos a la vez como un fin en sí mismo de cuyo logro el desarrollo necesita para ser sustentable.

AMÉRICA LATINA FRENTE A LA AGENDA POST-2015

Entre 1990 –año considerado base para la medición de los ODM– y 2011 la pobreza en América Latina ha disminuido de 48,4% a 28,0% y la pobreza extrema de 22,6% a 12,0% (CEPAL, 2014:65). Varios países en la región también han sido testigo de procesos continuos de gobernabilidad democrática, crecimiento económico e importantes avances en la reducción de la desnutrición infantil, en las tasas de mortalidad materno-infantil y en acceso al agua potable salubre y al saneamiento básico (ONU, 2014).

En el mismo sentido encontramos que a lo largo de ese período el Índice de Gini aplicado a los ingresos de la población muestra dos movimientos sucesivos y contradictorios. En términos generales la desigualdad aumentó a lo largo de la década de 1990 hasta el año 2002 para luego descender durante los 10 años siguientes. El resultado agregado de todo el proceso resulta en una reducción del coeficiente de Gini que pasó de 0.52 en 1992 a 0.48 en 2012 (CEDLAS, 2014: 1).

A pesar de este progreso los niveles de desigualdad de los países de América Latina, junto con sus pares de África Subsahariana, se encuentran entre los más elevados del mundo, y ni la reducción de la pobreza o la desigualdad se ha traducido en la superación de deficiencias estructurales que subsisten al interior de la región: según datos arrojados por el informe de las Comisiones Regionales en la Agenda Post-2015 (ECE, ESCAP, CEPAL *et al*, 2013) todavía hay 167 millones de personas pobres en América Latina y el Caribe y la región no ha logrado aún alcanzar sostenibilidad ambiental o producir cambios en los patrones de consumo, en las fuentes de energía, el tratamiento de residuos y la contaminación.

Si comparamos las matrices energéticas de diferentes países de la región veremos que tenemos situaciones divergentes que son reflejo de las riquezas disponibles y elecciones ambientales que se han realizado en cada uno, destacándose los casos de Costa Rica, donde no hay recurso al gas natural ni al crudo como fuentes energéticas en el consumo nacional; Brasil, con una importante contribución de los biocombustibles y energías solar y eólica; Ecuador, donde cerca del 70% de la energía primaria proviene del crudo; o Venezuela, apoyada

fundamentalmente en el gas natural y exportando gran parte de su producción de crudo.

Matriz energética
Países seleccionados (año 2012)

	Gas natural	Crudo	Bio-com- bustibles y desechos	Hidráulica	Nuclear	Carbón	Solar/ Eólica	Geo-térmica	Energía primaria total
Argentina	837	584	68	51	33	22	0,65		1595
Bolivia	61	58	35	4			0,01		158
Brasil	547	2067	1573	717	84	296	19		5302
Chile	87	188	189	35		125	1		626
Colombia	159	343	74	82		58	0,09		715
Costa Rica			13	12		1	0,92	23	49
Ecuador	10	160	12	21				0,05	203
México	1183	1645	169	55	46	236	9	100	3443
Venezuela	1320	542	15	142		4			2023

Fuente: Base de Datos de energía del BID. <http://www.iadb.org/es/temas/energia/centro-de-innovacion-energetica/base-de-datos-de-energia,8879.html>

Todas las medidas se expresan en miles de barriles equivalentes de petróleo por día (mbepd)/día

También podemos señalar diferencias y confluencias en otra área que está llamada a ocupar un lugar destacado en la implementación de la nueva Agenda de Desarrollo como lo es el acceso y uso de nuevas tecnologías de la comunicación y la información (TIC).

Acceso y utilización de TIC en América Latina
Países seleccionados

	Hogares con acceso a Internet (%)		Hogares en los cuales hay computadoras (%)	
	2010	2012	2010	2012
Argentina	34	47.5	47	56
Bolivia	6	10	22.8	25.9
Brasil	27	40.2	35	46.3
Chile	31.3	45.3	46.8	53.7

	Hogares con acceso a Internet (%)		Hogares en los cuales hay computadoras (%)	
	2010	2012	2010	2012
Colombia	19.3	32.1	26.1	38.4
Costa Rica	24	47.3	41.9	49
Ecuador	11.5	22.5	27	32.2
México	22.2	26	29.8	32
Venezuela	19.3	29.3	27.2	39.2

Fuente: Cepalstat. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

El cuadro anterior muestra como en casi todos los países –con Bolivia como excepción más notoria– en los últimos años se han producido fuertes progresos, pero con diferencias internas como resultado final: entre Argentina y Bolivia existe una brecha de más de 30 puntos porcentuales para ambas variables, y entre Chile y Ecuador de más de 20 puntos porcentuales.

Lo señalado basta para comprender que para los gobiernos de América Latina es indispensable que la Agenda Post-2015 abra espacios para la implementación de políticas públicas que permitan solucionar las deficiencias de desarrollo estructurales que afectan a la región. El hecho de que los ODS avancen hacia un enfoque más amplio de la pobreza que el que tuvieron los ODM y que incorpore la variable de la sostenibilidad como fundamental son en este sentido buenas noticias.

Estas diferencias de base se expresan también en las formas en que los Estados latinoamericanos se han ido aproximando a la futura Agenda de desarrollo:

México ha optado por darse a un proceso de discusiones internas para determinar sus propias prioridades nacionales de desarrollo y ha organizado una serie de encuentros internacionales donde se debaten temas específicos de la Agenda Post-2015 con otros países de dentro y fuera de la región, representantes de la sociedad civil e instituciones de las Naciones Unidas, y ha creado una estructura institucional en materia de manejo de datos.

Brasil cuenta con una comisión interministerial para el seguimiento de las negociaciones y pensando en lo que será la implementación futura de los ODS, algo similar a lo que ha hecho Colombia, país que en marzo de 2015 aprobó el Decreto Presidencial N° 280 por el que se establece una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel con la misión de incorporar los ODS a su Plan Nacional de Desarrollo y promover su realización.

En el otro extremo países como Argentina han dejado el tema en manos exclusivas de sus cancillerías, incluso con nula o escasa partici-

pación de las direcciones que en su seno gestionan la cooperación internacional, privilegiando espacios de trabajo orientados a la cuestión ambiental internacional o a las relaciones del país con instituciones internacionales.

Un buen ejemplo de esta desigualdad en las miradas de los Estados lo encontramos en los discursos pronunciados por sus Jefes y Jefas de Gobierno en ocasión de la inauguración del 69º Período ordinario de sesiones de la AG a finales de 2014.

Michelle Bachelet, Presidenta de Chile, afirmó allí:

Vengo de América Latina, una región de países de renta media que tiene sus propios desafíos y tareas. Para nosotros, el desarrollo sustentable, la seguridad, la calidad de la gobernanza y sobre todo la desigualdad son los problemas más acuciantes. Y queremos que estos desafíos estén también presentes en la Agenda de desarrollo Post-2015.⁶

El Presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, dedicó parte de su extenso discurso de cerca de 30 minutos a condenar al imperialismo y reivindicar los nuevos modelos de integración vigentes en América Latina.

El Presidente de Bolivia, Evo Morales, compartió con su par venezolano la necesidad de enfrentar un capitalismo, haciendo centro de su preocupación su capacidad depredatoria de la Naturaleza. Precisamente la relación con la “Madre Tierra” marcó su aproximación a la Agenda Post-2015:

Hoy tenemos una gran oportunidad histórica para construir un nuevo mundo, diferente, debemos hacerlo sin retraso, la Agenda Post-2015 (...) es un compromiso compartido con todo el mundo, para cambiar nuestras visiones de desarrollo con una visión más integral y holística. Proponemos al mundo el vivir bien en armonía con la Madre Tierra y la construcción de una cultura de la vida, de la complementariedad, de la solidaridad y la paz.⁷

Tras lo cual señaló específicamente que “Un tema importante a ser promovido en el marco de la Agenda Post-2015, es el derecho humano al agua, así como el derecho de la Madre Tierra a gozar del agua para generar y reproducir la vida.”

6 El texto completo del discurso se encuentra disponible en http://www.un.org/es/ga/69/meetings/gadebate/pdf/CL_es.pdf (último ingreso: 15/06/2015)

7 El texto completo del discurso se encuentra disponible en http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/BO_es.pdf (último ingreso: 15/06/2015).

En una posición cercana Costa Rica, a través de su Presidente Luis Guillermo Solís Rivera, señaló específicamente su preocupación por el cambio climático, pero hizo del nexo entre paz y desarrollo su principal preocupación en torno a la construcción de la Agenda Post-2015 y en consonancia llamó a hacer de ella

un instrumento orientado a la acción, con objetivos precisos, metas claras e indicadores que nos permitan su medición y monitoreo (...) producto de un amplio consenso internacional, alcanzado en procesos abiertos y transparentes de negociación que, incluyan no solo a los Estados sino también a otros actores internacionales y a las organizaciones de la sociedad civil.⁸

Sin perder de vista la interdependencia de todos los temas que hacen al debate de la Agenda que sucederá a los ODM, podemos señalar que Uruguay, representado por Luis Almagro Lemes –entonces Ministro de Relaciones Exteriores– siguió una línea diferente al hacer de la promoción del desarrollo el hilo conductor de toda su exposición, señalando que

la base para la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible debe estar articulada centralmente en torno a la erradicación de la pobreza, al tiempo de contar con un abordaje fuerte en la perspectiva de derechos humanos y reconocimiento de derechos (...) La pobreza se vive en múltiples planos, dimensiones y realidades, y no depende únicamente de los ingresos per cápita nacionales (...) mi país hace especial énfasis en la labor que aún queda por realizar para superar las desigualdades y vulnerabilidades que enfrentan las mujeres, niños y niñas, adolescentes y jóvenes, adultos mayores, migrantes e indígenas.⁹

Enrique Peña Nieto, Presidente de México, también señaló la centralidad de la pobreza para la nueva Agenda y la insuficiencia de acercarse a la misma desde una óptica exclusivamente econométrica:

La Agenda de Desarrollo Post-2015 debe reconocer que la pobreza no se determina únicamente por un ingreso insuficiente; sino también a partir de las demás carencias que impiden el desarrollo personal y colectivo.¹⁰

8 El texto completo del discurso se encuentra disponible en http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/69/CR_ES_1.pdf (último ingreso: 15/06/2015).

9 El texto completo del discurso se encuentra disponible en http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/UY_es.pdf (último ingreso: 15/06/2015).

10 El texto completo del discurso se encuentra disponible en http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/MX_es.pdf (último ingreso: 15/06/2015).

Tras esa aseveración, Peña Nieto dedicó su atención a un tema particular que nunca fue parte directa de las discusiones sobre la futura Agenda global de desarrollo al sostener que la ONU debe actualizar su compromiso con niñas, niños y adolescentes: “atendiendo las nuevas problemáticas que amenazan su integridad. Debemos iniciar una acción conjunta a nivel mundial para combatir el acoso escolar o psicológico, como el *bullying*, al tiempo que reforzamos los valores entre nuestra infancia y juventud”.

Salvador Sánchez Cerén, Presidente de El Salvador, señaló que los Estados miembros de la ONU se encontraban “a un año de la Cumbre Mundial más importante de nuestra historia, en la que (...) definiremos la nueva Agenda de Desarrollo Post- 2015, a partir de un nuevo paradigma de desarrollo integral, transformador e inclusivo”, para afirmar luego que esta debía responder

a las necesidades de nuestros pueblos, en la que todos los seres humanos tengamos una vida digna y plena, en democracia y gocemos del derecho a la soberanía y determinación [para] elegir nuestro camino hacia la paz y el desarrollo (...) debemos reducir las brechas de desigualdad y las causas estructurales de la pobreza y de la exclusión.¹¹

El Salvador llamó a trabajar “para enfrentar la gran amenaza del cambio climático” y a “trabajar conjuntamente en un enfoque de responsabilidades compartidas pero diferenciadas”, y luego entró de lleno a tratar la “urgente” necesidad de “modificar la Arquitectura Financiera y los Mecanismos de Cooperación Internacional” dotándolos de “instituciones eficientes y mecanismos transparentes”. Sánchez Cerén subrayó la necesidad de “renovar los términos bajo los cuales se concede la asistencia para el desarrollo, sus montos, y la implementación de medidas que faciliten los principios del desarrollo sostenible”, recordando que “El financiamiento para el desarrollo es vital para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda de Desarrollo Post-2015” y convocó a establecer mecanismos innovadores a tal fin.

El Presidente de El Salvador también dedicó atención al tema de los indicadores de seguimiento de la futura Agenda, de los cuales dijo “deben visibilizar la exclusión y las desigualdades” lo que hace necesario enfocar la medición hacia “la satisfacción de necesidades y oportunidades. Los objetivos y metas deben estar tan cerca de la

11 El texto completo del discurso se encuentra disponible en http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/SV_es.pdf (último ingreso: 15/06/2015).

realización personal y del derecho a la felicidad como del objetivo del crecimiento económico de los países”.

Brasil, a través de su Presidenta Dilma Rousseff, no destacó ningún asunto en particular sino que realizó una enumeración de aquellos que le resultaban particularmente sensibles y en los que se sentía en capacidad de colaborar.¹²

Señaló la importancia de identificar medios de implementación que se correspondieran con la magnitud de los desafíos a enfrentar identificando particularmente entre los primeros al financiamiento, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnologías. El énfasis en los medios de implementación aproxima el discurso de Brasil al de El Salvador.

La línea del país respecto de la Agenda Post-2015 estuvo marcada por referencias a valores, mencionándose la lucha contra toda forma de discriminación y exclusión –tal como lo hizo Uruguay–, la defensa de los derechos humanos –tema destacado por Uruguay y El Salvador–, el respeto de los recursos públicos y la consecuente lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de las instituciones y la defensa de la democracia.

La Presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, no hizo ninguna alusión directa a la Agenda Post-2015 en su alocución.¹³

Estos ejemplos señalan una Agenda política desordenada de preocupaciones de los países latinoamericanos enmarcada en el amplio abanico temático que abren los debates para la definición de los ODS.

Además de los gobiernos, también las sociedades civiles de los países latinoamericanos han dejado oír sus voces, expresando un amplio abanico de demandas frente a la Agenda de desarrollo Post-2015.

Tal como lo refleja la “Declaración de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONG de América Latina y el Caribe sobre el compromiso de la CELAC en la formulación de la Agenda para el Desarrollo Post-2015” entre las preocupaciones de la sociedad civil de la región aparecen temas tan diversos como el compromiso con los derechos humanos; la situación de los pueblos originarios; la garantía de los derechos sexuales y reproductivos; el acceso sustentable, equitativo y universal a los recursos naturales y el reparto equitativo de sus beneficios; la realización de los derechos ambientales; el impulso de sistemas tributarios progresivos o el monitoreo ciudadano de las políticas y servicios públicos.

12 El texto completo del discurso se encuentra disponible en http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/BR_en.pdf (último ingreso: 15/06/2015).

13 El texto completo del discurso se encuentra disponible en <http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/24sep/argentina.shtml> (último ingreso: 15/06/2015).

A ello aún cabe agregar que la amplia participación de actores que caracterizó al proceso de diseño de la Agenda Post-2015 permitió también conocer las opiniones de los ciudadanos y las ciudadanas de la región: la siguiente imagen muestra las prioridades asignadas por los y las votantes de América del Sur y Central en la encuesta virtual “Mi Mundo” al día 15/06/2015:

Resultados de la encuesta virtual My World para América del Sur y Central
(al 15/06/2015)

	América del Sur		América Central	
	<i>Votos</i>	<i>Posición</i>	<i>Votos</i>	<i>Posición</i>
Una buena educación	123.528	1	1.199.435	2
Mejor atención médica	97.606	2	1.019.768	3
Un gobierno honesto y receptivo	90.481	3	707.633	5
Protección contra el crimen y la violencia	83.289	4	667.419	6
Protección de bosques, ríos y océanos	75.648	5	496.453	10
Una alimentación adecuada y a un precio accesible	69.265	6	732.397	4
Acceso a agua potable y saneamiento	68.992	7	530.402	8
Mejores oportunidades de trabajo	66.953	8	1.223.732	1
Protección contra la discriminación y la persecución	51.202	9	517.041	9
Igualdad entre hombres y mujeres	48.603	10	486.994	11
Mejores carreteras y servicios de transporte	45.632	11	412.952	14
Medidas para combatir el cambio climático	40.528	12	440.707	12
Medidas de apoyo para quienes no pueden trabajar	32.770	13	605.276	7
Libertades políticas	28.033	14	341.235	16
Acceso a la telefonía e internet	22.876	15	357.362	15
Acceso a energía fiable en los hogares	22.273	16	416.710	13
Total de votos	160.738		1.689.475	

Fuente: My World survey. <http://data.myworld2015.org/>

Aún cuando se deba señalar la enorme disparidad en la cantidad de participaciones (la diferencia es aproximadamente de 1/10), de las 5 prioridades señaladas por los votantes de cada región 3 son coincidentes: una educación de calidad, mejoras en los servicios de salud y la honestidad de los gobiernos.

A partir de estos insumos América Latina estaba en condiciones de elaborar una posición regional a impulsar dentro del proceso de

negociaciones del Post-2015 tal como lo ha hecho África, región que en marzo de 2014 adoptó en el seno de la Unión Africana una posición conjunta frente a la futura Agenda de desarrollo global (UA, 2014). Lamentablemente esa posición común latinoamericana no se ha establecido y subsisten hasta hoy inclusive debates internos sobre quién debe ser considerado el interlocutor regional en el proceso: mientras algunos países como Argentina, Bolivia y Ecuador apuestan por la CELAC otros como Chile, México o Perú se inclinan por la CEPAL. Se trata de una puja por definir cuál va a ser el elemento prioritario al momento de la implementación, seguimiento y evaluación de los ODS: mientras el primer grupo busca priorizar la conducción política por sobre la gestión técnica, los segundos persiguen destacar el elemento técnico como guía para la política.

No es casual que en el primer grupo se encuentren los Estados que tienen mayor identificación con la CELAC y en el segundo los que mantienen una mayor proximidad con la OCDE.

En esta perspectiva cabe señalar que la CELAC se ha expresado en torno a la Agenda Post-2015 en cada una de las 3 cumbres que ha mantenido hasta el momento:

La I Cumbre de la CELAC, reunida en Santiago de Chile los días 27 y 28 de enero de 2013, adoptó la “Declaración de Santiago” donde se sostenía “la relevancia de que los países de América Latina y el Caribe desarrollen un profundo proceso de reflexión sobre las prioridades de la región en la Agenda de desarrollo Post-2015 y hacer esfuerzos hacia la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible” (CELAC, 2013, párrafo 20) para luego destacar la necesidad de que dicha Agenda

contemple objetivos voluntarios, universales, claros, medibles y adaptables a las distintas realidades nacionales, con vistas a la erradicación de la pobreza y a la promoción del desarrollo sostenible. Este nuevo marco debe de ser incluyente, transparente, impulsar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países desarrollados en Ayuda Oficial al Desarrollo y estimular la cooperación triangular y Sur-Sur en temas transversales con la participación de todos los sectores de la sociedad.

Desde el inicio podemos detectar entonces la vocación de la CELAC de aprovechar los debates en torno a la nueva Agenda para denunciar condiciones estructurales que estaban obturando posibilidades de desarrollo y reclamar el reconocimiento de la Cooperación Sur-Sur.

La II Cumbre de la CELAC, celebrada los días 28 y 29 de enero de 2014 en la ciudad de La Habana, Cuba, adoptó la “Declaración Especial N° 12 sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015” en la que se

repiten los principios señalados en la Declaración de Santiago, incluyendo ahora algunas nuevas referencias como las que mencionan la necesidad de basar el trabajo en “la construcción de consensos a nivel regional, los conocimientos desarrollados y las lecciones aprendidas” (CELAC, 2014, párrafo 3). Además en la “Declaración de La Habana”, principal documento político producido en ese encuentro, se afirma “la importancia crucial del proceso intergubernamental de formulación de la Agenda de Desarrollo Post-2015” (CELAC, 2014b, párrafo 28).

La III Cumbre de la CELAC, reunida en la ciudad de San José de Costa Rica los días 28 y 29 de enero de 2015, emitió la “Declaración Especial N° 14 sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015” donde los Estados afirmaron su genérica voluntad de

promover una discusión específica y cuando sea posible una coordinación a nivel de los representantes de los Países Miembros de la CELAC que participarán en el proceso de debate y negociación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 (...) con el fin de identificar prioridades regionales e intercambiar impresiones con otros espacios de coordinación de los países en desarrollo (CELAC, 2015, párrafo 9).

Por su parte la CEPAL, dado su rol en el Sistema de Naciones Unidas, viene cumpliendo un papel activo en el proceso de diseño de los ODS y acogió las consultas regionales sobre rendición de cuentas de la Agenda Post-2015, realizada en agosto de 2014, y sobre financiamiento del desarrollo, de marzo de 2015.

Ni de los aportes de la CEPAL –exceptuando sus trabajos sobre indicadores– ni de los documentos de la CELAC pueden obtenerse más que referencias amplias, y en la mayor parte de las ocasiones obvias, sobre los elementos que podrían ser prioritarios para la región: reforzar los sistemas estadísticos, promover la acción coordinada de los Estados, valorar las particularidades de la CSS o prestar la debida atención a la situación en que se encuentran los PRM.

Pero así como señalamos esta variedad de aproximaciones y de prioridades frente a la elaboración de la futura Agenda global de desarrollo y sus ODS, también debemos poner de manifiesto que del análisis de las reuniones que ha mantenido hasta la actualidad el proceso de negociaciones intergubernamentales no resulta que se esté produciendo ningún tipo de impedimento al trabajo conjunto, y si bien la falta de un discurso regional consensuado puede haber afectado la capacidad de la región de incluir temas y variables de su interés específico, la amplitud de los términos en los que se está trabajando no excluyen que estos puedan aparecer al momento de la implementación de la Agenda, es decir después incluso de la aprobación de su texto y del conjunto de los ODS.

De hecho lo que se observa en las reuniones del proceso intergubernamental es que existen ciertos acuerdos globales que pueden ser importantes para el futuro trabajo en y desde la región, tales como el de no abrir a cambios el conjunto de los ODS propuesto por el OWG o, más importante aún en la dirección que llevamos, el consenso en torno a la necesidad de que esos objetivos sean apropiados y trabajados a escala nacional, algo que ya estaba presente en los ODM pero que al no haber tenido en su marco un debate sobre los medios de implementación quedó relegado.

Debemos señalar también que cuando en los debates surgen temas particularmente sensibles, como ocurrió cuando en la tercera reunión intergubernamental los facilitadores presentaron un documento proponiendo 19 adaptaciones a metas surgidas del OWG, la respuesta de la región ha sido unánime y ha estado alineada a decisiones tomadas en el marco del G77 en lo que puede verse como una estrategia para lograr mayor peso por parte del conjunto de países que lo integran.

El hecho de que la presidencia del G77 se encuentre en manos de Sudáfrica, por historia y por ser uno de los miembros de los BRICS, colabora en ese sentido.

Cabe también poner de manifiesto una práctica que puede parecer natural cuando no lo es: ningún país de la región, al menos hasta hoy, ha jugado en el marco de las negociaciones el papel de *free rider* y nada sugiere que algo así pudiera pasar hasta el final del proceso. Las diferentes miradas y expectativas no son insalvables, muy por el contrario pueden coexistir incluso más allá de septiembre de 2015 sin entrar en conflicto, y llegando al tramo final de un proceso de negociaciones tan complejo y con tantos actores no parecen existir incentivos suficientes como para que un Estado pueda sentirse tentado a buscar un camino por fuera de la región.

Los procesos de integración en América Latina podrían estar operando como un disuasor en ese sentido, según resulta de las permanentes referencias a la integración en los discursos de los países latinoamericanos.

CONCLUSIONES: AMÉRICA LATINA FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA POST-2015 Y LOS ODS

Como lo señalamos antes, la heterogeneidad propia de la región no necesariamente debería constituirse en un obstáculo para el progreso del logro de posiciones comunes frente a la Agenda Post-2015 ya que, a diferencia de los ODM, los ODS ofrecerán un amplio espacio para que cada país diseñe sus propias políticas nacionales de desarrollo adecuando los acuerdos globales a los contextos nacionales.

La CSS, por su acento en el intercambio de conocimientos y partiendo de las características comunes existentes entre sus actores, podría ser una estrategia para apoyar a los países en el diseño de las políticas nacionales de desarrollo que requerirá la implementación de la Agenda: las diferentes experiencias en la implementación de planes sociales que han atravesado países de la región en los últimos años constituyen una fuente de conocimientos y experiencias que bien pueden ser compartidas a través de estructuras de CSS con otros gobiernos latinoamericanos. Lo mismo ocurre con otras situaciones que han atravesado países de la región de las cuales pueden obtenerse experiencias a ser compartidas tales como la renegociación del endeudamiento externo nacional y las estrategias ante los “fondos buitres” (Argentina), el reconocimiento de la plurinacionalidad y sus consecuencias en la estructura del Estado (Bolivia), la implementación de políticas de promoción de la clase media que resulta del éxito en la reducción de la pobreza y las desigualdades (Brasil), los intentos de modificación de la matriz productiva nacional mediante programas políticamente orientados (Ecuador), entre tantos otros.

En ese intercambio, y aprendiendo las lecciones que nos dejaron los ODM, América Latina debería poder avanzar desde la consideración de las consecuencias de los bajos niveles relativos de desarrollo –donde la pobreza aparece como variable fundamental– hacia sus causas estructurales. Solo una visión que consiga definir y separar claramente las consecuencias de la ausencia de niveles básicos de desarrollo de las causas de la existencia de los mismos puede aportar visibilidad y coherencia al reclamo por brindar desde la cooperación internacional una creciente atención a los obstáculos estructurales al desarrollo, algo que resulta esencial para los países de renta media, y en consecuencia es central para nuestra región. En otras palabras, no se puede reclamar atención sobre obstáculos estructurales si no se trae a los debates una Agenda de desarrollo que preste atención a la propia estructura de aquello que pretende superar.

Nuevamente la CSS que practica la región puede llegar a convertirse en un apoyo para los países acompañando los desafíos que la adopción de una mirada que contemple las trabas estructurales implica, aportando experiencias de abordajes y enfoques complementarios a los de la cooperación tradicional, por medio de la acción colectiva y del aprendizaje mutuo y participativo.

La integración regional y el surgimiento de modelos alternativos y propios de latinoamérica, el llamado modelos de integración posthegemónica o post-neoliberal, habilita un espacio ampliado de labor conjunta que puede permitir en ciertas áreas mejores resultados que la escala nacional: la Agenda incluye temas cuyo tratamiento es

por esencial transnacional, como el ambiental, y otros en los cuales esquemas de integración pueden actuar como reaseguros, tales como la vigencia del estado de derecho. A ellos se suman todavía espacios en los que los procesos de integración pueden jugar un rol de facilitadores, como ocurre con el logro de una educación de calidad para la cual los intercambios internacionales son fundamentales.

Junto a la experiencia ganada en el campo de la CSS y de la integración regional, América Latina cuenta en su historia con una triste realidad en materia de derechos humanos con la que los Estados democráticos han tenido que enfrentarse ganando una valiosa experiencia en el valor de los derechos fundamentales de todas y todos. Dado que la Agenda Post-2015 estará basada en derechos nuestra región cuenta con activos como para ser protagonista de una acción firme en la materia y una de sus funciones en el marco del nuevo contexto del desarrollo que se abrirá a partir del 1º de enero de 2016 posiblemente deberá ser la de controlar que los ODS no se separen de los derechos fundamentales en ningún lugar del mundo, o al menos señalar en los foros correspondientes esas situaciones de divergencia cuando ocurran.

Una visión de la CID desde los derechos humanos puede resultar en cambios de gran escala en el sistema internacional de cooperación al desarrollo y sirve de base para la proyección de otros reclamos regionales en materia de comercio o de cambios en la gobernanza internacional.

América Latina tiene también la posibilidad de adaptar la Agenda global a sus propios conocimientos, pautas sociales y culturales; asunto en el cual confluyen y se potencian los 3 ejes señalados: CSS, integración y derechos humanos. Se trata, en última instancia, de “descolonizar la Agenda de desarrollo Post-2015 y hacerla realmente universal” (Bárcena, Alicia. Entrevista personal, 18 de febrero de 2015).

No es tarde para que la región alcance un lugar de protagonismo en la Agenda Post-2015 y respecto de los ODS. Aunque podemos analizar las razones por las cuales América Latina no ha tenido mayor peso en el proceso, y encontraremos que la falta de un discurso común es una de las principales, este momento requiere tanto aprender lecciones resultantes de las acciones e inacciones regionales como, fundamentalmente, preparar el trabajo en los temas que seguirán abiertos aún cuando se baje el telón de la reunión de septiembre de 2015 en que se aprueben la nueva Agenda global de desarrollo, sus objetivos y sus metas.

Debemos tener presente que la Agenda Post-2015 impactará en la CID, pero también sobre las políticas sociales nacionales y regionales

y en las relaciones entre el Estado y otros actores como el sector privado y la sociedad civil organizada.

Sobre la base de lo afirmado entendemos que América Latina enfrenta dos desafíos que no deben ser interpretados en clave teórica sino práctica a fin de poder lograr un mayor nivel de trabajo conjunto que el demostrado en el proceso de negociación global de la Agenda Post-2015 y extender hasta el máximo las potencialidades que resultan de la misma:

El primero de los desafíos es el de apropiarse del desarrollo de la Agenda Post-2015 Posterior a su adopción: los países de América Latina podrían tener mejores resultados si hacen propia la Agenda Post-ODM, lo que requerirá de procesos de trabajo a escalas mixtas donde lo nacional y lo regional logren grados de coordinación que potencien en última instancia el bienestar de las personas que habitan la región. Si la nueva Agenda pretende estar centrada en las personas su proceso de realización debe ser consecuente con ese objetivo.

La identificación de herramientas preexistentes, tales como la CSS y la institucionalidad regional creada en las esferas de los derechos humanos y de la protección de la democracia, así como de nuevos espacios que posibiliten la coordinación de intereses regionales frente a terceros aparecen como tareas a encararse con urgencia.

El segundo desafío consiste en hacer propios los conceptos que conforman la Agenda: la implementación de la Agenda Post-2015 requiere de la apropiación de los conceptos en ella receptados y su interpretación en los marcos históricos, sociales y culturales de diversidad propios de la región. Este es quizás uno de los diálogos más complejos a encarar dada la heterogeneidad que se encuentra detrás de la unidad regional, pero no pueden evitarse preguntas tales como ¿Qué idea de desarrollo será nuestra base al momento de la implementación de la nueva Agenda?

Para poder tener éxito es necesario entender que la nueva Agenda implica una continuidad en la historia de la CI en la que existe, como en toda narrativa histórica, una “historia oficial” pronunciada desde un lugar específico que no necesariamente coincide con la visión y experiencias de los países de la región. No se trata de “escribir una historia divergente de la cooperación internacional” sino de tener presente que existen en ella elementos abandonados que pueden enriquecer su práctica actual.

El complejo proceso que lleva a la adopción de la Agenda Post-2015 y los ODS dejará espacios abiertos. Hacia ellos debe enfocar hoy la región su capacidad de acción transformadora si finalmente se decide a ejercer un rol protagónico en la definición final de la Agenda

global que servirá de centro al sistema internacional de cooperación al desarrollo durante los próximos 15 años.

A favor de la adopción de un mayor compromiso bueno es terminar recordando lo que nos decía Amina Mohammed (entrevista personal, 18 de febrero de 2015): “Cuando se aprobaron los ODM se decía que éramos la primera generación que podía acabar con la pobreza, ahora debemos agregar que somos la última que puede actuar para evitar los peores efectos del cambio climático”.

El sentido de urgencia, las capacidades con que cuenta América Latina y la necesidad de intervenciones los ODS desde perspectivas propias hacen necesario que la región avance con mayor decisión en los espacios de trabajo en los que esto aún es posible porque ellos no van a quedar vacíos si América Latina no los ocupa.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayllon pino, Bruno; Ojeda Medina, Tahina (Coords.) 2013 *La cooperación Sur-Sur y Triangular en Latinoamérica. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (Madrid: IUDC/La Catarata)
- Ayllón Bruno y Surasky Javier (Coords.) 2010 *La cooperación Sur-Sur en América Latina. Utopía y realidad* (Madrid: IUDC/La Catrata).
- Briceño Ruiz, José y Simonoff, Alejandro 2015 *Integración y Cooperación Regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía* (Buenos Aires).
- CEDLAS [Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales] 2014 “Boletín de Estadísticas Sociales de América Latina”. Disponible en http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/download.php?file=archivos_upload_items_destacadas/boletin_al_7_2014.pdf (último ingreso: 14/06/2015).
- CELAC [Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños] 2013 “Declaración de Santiago”, Santiago de Chile. Disponible en http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20130208/asocfile/20130208155151/declaracion_de_santiago.pdf (último ingreso: 16/05/2015).
- _____ 2014 “Declaración de La Habana” (La Habana). Disponible en http://www.rree.go.cr/celac/inc/file-noti.php?id_file=16 (último ingreso: 16/05/2015).
- _____ 2014 “Declaración Especial sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015” (La Habana). Disponible en http://www.rree.go.cr/celac/inc/file-noti.php?id_file=39 (último ingreso: 16/05/2015).
- _____ 2015 “Declaración Especial 14: Sobre agenda de desarrollo post 2015” (San José de Costa Rica). Disponible

- en <http://www.celac2015.go.cr/declaracion-especial-14-sobre-agenda-de-desarrollo-post-2015/> (último ingreso: 18/06/2015).
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] 2014 “Panorama social de América Latina”, (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- _____. 2014b “América Latina y el Caribe en la Agenda para el desarrollo después de 2015: reflexiones preliminares basadas en la trilogía de la igualdad” (Santiago de Chile: ONU-CEPAL). Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36804/S1420169_es.pdf?sequence=1 (último ingreso: 22/02/2015)
- Dussel, Enrique 2008 *1492, el encubrimiento del otro. Hacia el origen del mito de la modernidad* (La Paz: Biblioteca indígena/ Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia).
- ECE [Comisión Económica para Euroa], ESCAP [Comisión Económica y Social para Asia e el Pacífico], CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe], ECA [Comisión Económica para África, ESCWA [Comisión Económica y Social para el Oeste Asiático] 2013 “A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda”, Naciones Unidas, S.C.. Disponible en <http://www.regionalcommissions.org/Post2015regionalreport.pdf> (último ingreso: 30/03/2015).
- GANE [Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015] 2013 *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible* (New York: Naciones Unidas).
- GAEI-DATOS [Grupo Asesor Dde Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos] 2014 *A World That Counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development* (New York: Naciones Unidas). Disponible en <http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/11/A-World-That-Counts.pdf> (último ingreso: 17/06/2015).
- GT POST-2015 [Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post-2015] 2012 *El Futuro que Queremos para Todos* (Nueva York: Naciones Unidas). Disponible en http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_sp.pdf (último ingreso: 15/06/2015).
- Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONGs de América Latina y el Caribe 2015 “Declaración de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONGs de América Latina y el Caribe sobre el compromiso de la CELAC en la formulación de la Agenda

- para el Desarrollo Post-2015”, S.C., . Disponible en <http://www.pojoaaju.org.py/2/declaracion-de-la-mesa-de-articulacion-de-asociaciones-nacionales-y-redes-regionales-de-ong-de-america-latina-y-el-caribesobre-el-compromiso-de-la-celac-en-la-formulacion-de-la-agend/> (último ingreso: 14/06/2015).
- ONU 2010 “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (A/RES/65/1), Reunión Plenaria de Alto Nivel de su sexagésimo quinto período de sesiones sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nueva York, 2010. Disponible en <http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1051263.pdf> (último ingreso: 19/06/2015)
- _____ 2014 *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014*” (New York: Naciones Unidas).
- _____ 2014b *Modalidades del proceso de negociaciones intergubernamentales sobre la agenda para el desarrollo después de 2015* (A/69/L.46) (New York: Naciones Unidas). Disponible en <http://agendapost2015.sre.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/A69L-46-Modalidades-del-proceso-de-negociaciones-intergubernamentales-sobre-la-agenda-para-el-desarrollo-despu%C3%A9s-de-2015.pdf>
- OWG [Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General Sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible] 2014c “Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (A/68/970), Nueva York. Disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=E (último ingreso: 16/06/2015).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] 2013 *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El ascenso del Sur* (Nueva York: PNUD).
- Quijano, Aníbal 2007 “La colonialidad del poder y la clasificación social” en Castro-Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón [Eds.] *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad Central-Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos/Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá).
- RIO+20 2012 “El futuro que queremos”. Documento final de Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable, Río de Janeiro, 2012. Disponible en https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf (último ingreso: 16/06/2015).
- Sabaratnam, Meera 2011 “International Relations in dialogue... But can we change the subjects? A typology of Decolonising

- Strategies for the study of World Politics” en *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 39, N° 3, pp. 781-803.
- SEGIB [Secretaría General Iberoamericana] 2014 *Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica 2013-2014* (Madrid: SEGIB).
- SG [Secretario General de las Naciones Unidas] 2014 “El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015” (A/69/700), Nueva York. Disponible en <http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf> (último ingreso: 16/06/2015).
- Sotillo Lorenzo, José Ángel 2011 *El sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Actores, formas y procesos* (Madrid: AIUDC/La Catarata).
- Steven, David y Kubitschek Bujones, Alejandra 2013 *¿Un laboratorio para el desarrollo sostenible? América Latina y el Caribe y la Agenda para el Desarrollo Post-2015* (New York: Center on International Cooperation/New York University). Disponible en http://cic.nyu.edu/sites/default/files/sustainable_development_Post2015_sp.pdf (último ingreso: 24/12/2014)
- UA [Unión Africana] 2014 “Common Africa Position on the Post-2015 Development Agenda”, Unión Africana, Addis Abeba, 2014. Disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Dakar/pdf/AfricanCommonPositionFINAL.pdf> (último ingreso: 15/06/2015).
- Unceta, Koldo 2013 “Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda de desarrollo y la cooperación internacional” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 33 (invierno), IUDC, Madrid: 125-136.

Tahina Ojeda Medina

LA DIMENSIÓN REGIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

EL CASO DEL ALBA-TCP

INTRODUCCIÓN

América Latina y el Caribe (ALC) iniciaron el siglo XXI con una serie de asociaciones estratégicas que están influyendo en el reimpulso de la integración y de la cooperación regional Sur-Sur. Esto sucede en el marco de una interesante heterogeneidad de visiones políticas y propuestas de modelos de desarrollo, en el que también convergen algunos intereses políticos, económicos y sociales de orden regional que resultan claves para la construcción de agendas regionales y subregionales.

La construcción de dichas agendas no está exenta de debates y tensiones tanto dentro como fuera de la región. Por un parte, la convivencia de modelos de diversa naturaleza hace más compleja la interacción entre los actores y plantea un escenario regional donde la búsqueda de puntos de encuentros resulta imprescindible para avanzar en términos de desarrollo. Por otra parte, los intentos por conseguir un mejor posicionamiento internacional de la región y las pretensiones de algunos bloques por influir en la redistribución del poder mundial conducen a un debate sobre las posibilidades reales de cambio en el escenario y en el sistema internacional.

Este capítulo analiza estas cuestiones y se pone el foco en la relación que se observa entre los modelos de desarrollo y de regionali-

zación puestos en marcha en los marcos regionales contemporáneos, con especial atención en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) como un caso de estudio que: a) presenta un discurso antiimperialista y de ruptura con el orden internacional vigente, b) contiene una amalgama de propuestas de desarrollo sustentadas en las experiencias nacionales de sus Estados miembros – con sus particulares visiones del mundo– y, c) pretende hacer de la complementariedad económica, la convergencia política y la cooperación Sur-Sur sus principales señas de identidad.

En este sentido, tras esta introducción, la primera parte estará dedicada al estudio teórico de la relación entre los regionalismos y la cooperación Sur-Sur en ALC, la segunda parte al análisis del caso del ALBA-TCP, finalizando con las conclusiones a las que se llega tras el camino recorrido en este texto.

LOS REGIONALISMOS Y LA COOPERACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La cooperación Sur-Sur, los procesos de regionalización y de integración cobran un renovado impulso en los inicios del siglo XXI en ALC, generando un círculo virtuoso de fortalecimiento recíproco, que se encuentra aún por consolidar.

Son varios los elementos de análisis que se pueden tomar en consideración para interpretar este renovado impulso: a) los procesos de cambio político, económico y social que se observan en los últimos quince años en la región; b) las estrategias de proyección internacional que están implementando los Estados latinoamericanos; c) el cuestionamiento – teórico y operativo– del concepto de desarrollo y sus paradigmas tradicionales; d) la apuesta por el multilateralismo latinoamericano y por el fortalecimiento de la institucionalidad regional; e) la relativa estabilidad económica de la región durante la crisis económica internacional de inicios de este siglo y su consecuente diversificación de la financiación regional Sur-Sur; entre otros.

El contexto internacional marcado por la superposición de crisis de diversas naturalezas – alimentaria, económica, financiera, ambiental, migratoria, de seguridad, etc.–, aunado a los distintos procesos de cambio político que han tenido lugar en la región y que han fracturado las estructuras tradicionales de poder y sus lógicas de actuación en materia de políticas públicas para el desarrollo nacional y regional, son dos elementos determinantes para comprender el reenfoque de los procesos de integración regional en ALC, y que permiten explicar por qué se ha pasado de una visión estrictamente económica a una cada vez más política, donde, como bien señala Rojas (2011), el

establecimiento de relaciones estratégicas entre los diversos actores resulta indispensable. Es por ello que, en el ámbito de las relaciones Sur-Sur, la cooperación Sur-Sur regional se ha convertido en una de las formas más habituales después de la bilateral en ALC. “Este tipo de articulación se ha vuelto una pauta común a la que suelen recurrir los países oferentes de CSS para desplegar estrategias coordinadas, aglutinar recursos y fortalecer espacios regionales, y debiera ser analizada como uno de los componentes principales de las ofertas de CSS” (Lengyel y Malacalza, 2010: 21).

En medio de este complejo e interesante panorama la cooperación Sur-Sur cobra un especial papel en la dinamización de la integración y la regionalización en ALC. Y es que, aunque son dos ámbitos claramente diferenciados están estrechamente relacionados entre sí. La vinculación entre ambas consiste fundamentalmente en que mediante la cooperación es posible generar el contexto propicio para que “[...] con base en acciones concretas de colaboración interpersonal, institucional e intergubernamental en las partes en cuestión, puedan sostenerse procesos de integración en el rubro político y económico a escala subregional o, en el mejor de los casos, regional” (Prado y Rodríguez, 2013: 249). Es por ello que la cooperación Sur-Sur regional debe ser entendida en su sentido más amplio, para poder incorporar tanto las dinámicas propias de los esquemas económicos de integración que tienen lugar actualmente en la región, como los procesos políticos de construcción de espacios de convergencia regional que sean el reflejo de sus realidades e intereses.

Si nos centramos sólo en el enfoque económico clásico de las teorías de la integración y su materialización en la consecución de etapas para mejorar el comercio a través de incentivos arancelarios y la creación de zonas de libre comercio, dejaríamos sin respuestas y sin comprender el resto de iniciativas políticas que van encaminadas, tanto al mejoramiento de las relaciones comerciales y el desarrollo de las capacidades productivas como a la proyección de la región y a su correspondiente impacto en la redistribución del poder mundial (Tussie y Trucco, 2010). Razón por la cual este capítulo se decanta por un análisis multidisciplinario y multivariable en donde los elementos políticos – nacionales e internacionales –, económicos, sociales y culturales juegan un papel determinante en la lectura que hace de la cooperación Sur-Sur, los regionalismos y la integración en ALC.

Se considera, por tanto, de gran utilidad explicativa los conceptos de regionalismo y regionalización sustentados en los estudios realizados por Björn Hettne (2002), entendiendo al regionalismo como el proceso de construcción de una región y a la regionalización como el proyecto político para llevar a cabo ese proceso de construcción

regional. Distinción que facilita la separación entre los discursos o proyectos regionales y las prácticas concretas de regionalización, permitiendo reconocer más fácilmente la relevancia de los aspectos históricos, políticos, sociales, culturales y simbólicos en los procesos de construcción regionales, así como la existencia de una multiplicidad de actores y estrategias, que puedan actuar como impulsores y/o destructores del proceso (Cabezas, 2008).

No obstante, el regionalismo puede tener significados diferentes dependiendo de la disciplina y del lugar desde donde se analiza. Según Federico Merke una forma práctica de entender el regionalismo sería pensarlo como el producto de una dinámica material y otra social.

Visto desde la dinámica material, el regionalismo constituye una intensificación en las relaciones entre sociedades que habitan una misma región [comercio, inversión, turismo, migración, intercambios académicos o culturales, etc.] [...] Visto desde la dinámica social, el regionalismo es un proceso cognitivo que es esencialmente una construcción política y hasta de identidad [...] implica la construcción de un “nosotros” regional que redefina los intereses nacionales de los socios para que incorporen los intereses del conjunto (Merke, 2010: 550-551).

En la dimensión política también se puede leer al regionalismo como paradigma de resistencia,

[...] como una forma de contestación [...] del orden global y como una alternativa para crear “escudos protectores” que defiendan y marquen el terreno frente a los embates de lo global [...] y defender no sólo estrategias nacionales de inserción, sino también preferencias específicas de políticas sociales o económicas, que serían impensables defenderlas individualmente (Jaramillo, 2011: 198).

En el contexto latinoamericano los procesos de integración y de regionalización surgieron básicamente por motivos económicos, impulsado por las dinámicas internacionales y por los intereses económicos nacionales de cada país, pero han pasado por varias etapas.

En su primera etapa –o primera generación– también conocida como “*viejo regionalismo*”, entre la década de los sesenta y mediado de los ochenta del siglo XX, estuvo influenciada por las teorías liberal y estructuralista con las que se justificaba por una parte, la importancia de una unión aduanera para facilitar los intercambios comerciales regionales y, por otra, la necesidad de generar un entramado productivo nacional que rompiera con la dependencia de los países latinoamericanos con los centros económicos internacionales.

Esta etapa estuvo marcada por la creación de acuerdos de integración económica donde los pequeños agrupamientos intentaban por un lado, expandir sus mercados en una región determinada y por otro, proteger sus economías de las inestabilidades que les proporcionaba el sistema internacional vigente. Todo esto mediante una estrategia de substitución de importaciones y desarrollo endógeno. El objetivo general de dichos acuerdos era “impedir el agotamiento de estas políticas de desarrollo económico y crear economías de escala a través del surgimiento de un mercado regional, pero manteniendo las barreras a las importaciones extrarregionales” (Morales, 2007: 68).

En una segunda etapa – o segunda generación– también conocida como “*nuevo regionalismo*” o “*regionalismo abierto*”, desde mediados de la década de los ochenta y finales de los noventa, estuvo influenciada por el modelo neoliberal de la integración económica, el “consenso de Washington revisado” aplicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la agenda neoestructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En ella se impulsaron agendas de apertura a los mercados internacionales que incluían acuerdos de libre comercio e incorporaban regímenes de inversión, temas fronterizos, infraestructuras regionales y algunas cuestiones de política ambiental y laboral –aunque de forma tangencial y poco articulada entre los países de un mismo bloque. Tuvo lugar en un marco de grandes niveles de pobreza y desigualdades sociales y económicas –producto básicamente de la crisis de la deuda en la región.

La tercera etapa – o tercera generación– también conocida como regionalismos “post-liberales” o “post-hegemónicos”, comenzó a finales de la década de los años noventa, por la combinación del agotamiento del “regionalismo abierto”, los cambios políticos ocurridos en ALC, la redefinición de las políticas nacionales y regionales de desarrollo y la reemergencia de la cooperación Sur-Sur.

Esta es una etapa marcada por una serie de “retornos” que Andrés Serbin (2012) explica con bastante claridad: a) un “retorno de la política” tanto en el marco de la política exterior como de la política de desarrollo, vista la marcada politización de la agenda regional con su consecuente desplazamiento de los temas netamente comerciales; b) un “retorno del Estado” con un rol protagónico de los gobiernos en la definición y en la ejecución de las agendas regionales y; c) un “retono a la agenda del desarrollo” en un claro distanciamiento con las políticas de corte neoliberal del Consenso de Washington y como fórmula de proyección internacional de las políticas y procesos impulsados a lo interno de muchos de los países latinoamericanos.

A estos tres “retornos” se podría agregar el impulso de una “diplomacia de cumbres” como refuerzo a las coaliciones gubernamentales creadas en ALC, que configuran “espacios valiosos para el diálogo político y la toma de decisiones por parte de los líderes políticos, posibilitando así la materialización de acuerdos estratégicos a nivel regional, en un periodo corto de tiempo” (Bonilla y Álvarez, 2013: 7), pero cuyo uso excesivo podría redundar en la erosión de sus efectos prácticos y limita el campo de acción para la participación efectiva de la sociedad civil.

Además de lo ya mencionado, los procesos que se observan en esta etapa presentan unos rasgos diferenciados con relación a los anteriores. Es un regionalismo que en el aspecto económico resulta

[...] más modesto y concreto y tiene sus fundamentos en las condiciones actuales de la economía mundial que fuerzan a hacer del espacio regional la base de una nueva región económica, surgida del mundo en desarrollo y capaz de complementar sus acciones y, en caso necesario, competir con las macrorregiones del capitalismo avanzado que ya disputa la hegemonía económica global (Maira, 2008: 131).

En lo relativo a la financiación del desarrollo hace uso de variados instrumentos, enmarcados tanto en la financiación reembolsable como en la no reembolsable, como pivote de buena parte de las alianzas estratégicas que realizan los actores conscientes de las necesidades de diversificación de las fuentes de financiación para el avance en sus objetivos de desarrollo y de política exterior. En el aspecto político también muestra un rasgo diferenciador porque abre el debate en torno a una pregunta clave: ¿es la regionalización una forma de resistencia frente a la globalización o es una forma de insertarse mejor en ella? Obviamente es una cuestión muy discutible y que conseguirá respuestas disímiles dependiendo de los elementos que se pongan en valor y cuál sea el caso concreto de estudio.

Con relación a la pregunta de debate que se ha señalado, entendemos que la cooperación Sur-Sur que se desarrolla en los marcos regionales podría ser entendida, según sea el caso concreto de estudio, como una forma de resistencia o como una forma de inserción en el sistema global, o, quizá, como una posición intermedia entre:

a) Una forma de protección o resistencia “donde el factor político interno y los arreglos institucionales generados a partir de lo doméstico constituyen el marco conceptual del paradigma del regionalismo como construcción de bloques de resistencia” (Jaramillo 2011: 199). Es decir, una forma de resistencia a la globalización y al imperialismo – cualquiera que sea su tipo y su procedencia. Los partidarios de

esta línea asumen que la globalización es una especie de *fase superior del capitalismo* porque “la globalización no es el fin del imperialismo sino un salto cualitativo del mismo [...] representa la transición del imperialismo clásico hacia otro de nuevo tipo, basado en las actuales condiciones bajo las cuales se desenvuelve el modo de producción capitalista” (Boron, 2012: 21).

b) Una forma de supervivencia y de posicionamiento en el sistema internacional a través de las alianzas entre socios estratégicos. Quienes se decantan por esta vertiente no cuestionan a la globalización en sí misma – por considerarla una realidad innegable– sino los efectos negativos que ésta pueda producir, sobre todo en el plano económico y comercial para los Estados y para los pueblos del Sur. En ese sentido, el planteamiento va más encaminado hacia la construcción de alianzas económicas y políticas más estables para la provisión de bienes públicos globales, la resolución de problemas de desarrollo, el saneamiento de las economías locales y regionales, así como la proyección internacional de sus actores. A través de la adopción de programas internacionales y la construcción de mecanismos de cooperación comercial con otros países del Sur, sus principales protagonistas en la región se encaminan hacia la construcción de una “nueva geografía comercial” que podría redibujar la geografía comercial del planeta (Cairo y Cabezas, 2003)

En cualquiera de los dos supuestos planteados habría que añadir un elemento relevante de análisis que puede influir en la puesta en marcha y la consolidación de los procesos regionales contemporáneos: la variable Estados Unidos (EE.UU.) como actor hegemónico que tuvo una fuerte influencia en los procesos políticos, económicos y sociales en la región en el siglo XX y que se ha visto mermada en el inicio del siglo XXI, lo cual, en buena medida ha facilitado el reforzamiento de los vínculos entre los países de ALC y entre éstos y otras regiones del Sur. No obstante, la cuestión de fondo es si estos procesos “posliberales” o “poshegemónicos” serán capaces de sostener sus postulados antiimperialistas y sus lógicas de actuación y funcionamiento en el largo plazo, visto que Estados Unidos, tras varios años concentrado en sus intereses en otras latitudes del planeta, parece concentrar de nuevo su atención en ALC con una clara determinación a retomar su presencia e influencia en la región dando pasos en los ámbitos comercial, diplomático-político y de cooperación con algunos bloques regionales como son los casos de: el interés manifestado por las negociaciones del *Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica* con la Alianza del Pacífico (AP) o la propuesta de una *Iniciativa de Seguridad*

Energética del Caribe para la Comunidad del Caribe (CARICOM) en clara contraposición al acuerdo energético de *PETROCARIBE* que lidera Venezuela en la región caribeña.

Mientras esta etapa “posliberal” o “poshegemónica” tiene lugar en ALC, los esfuerzos que se observan en la región van encaminados hacia el fortalecimiento del multilateralismo y de sus instituciones regionales, la búsqueda de mecanismos de compensación económica, experimentación con alternativas de financiación del desarrollo y sistemas de pagos regionales, intentos –aún débiles– por dar mayor participación a las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de las agendas regionales, intercambios de experiencias y conocimientos a través de la CSS en planes y proyectos de desarrollo, entre otros.

A continuación nos adentraremos en la experiencia del ALBA-TCP como uno de los ejemplos de construcción regional que surge en esta tercera etapa en la historia de los regionalismos latinoamericanos.

EL ALBA-TCP: UN CASO DE REGIONALISMO DE RESISTENCIA CONTRAHEGEMÓNICA

El ALBA-TCP es un bloque regional que nació como una alianza política y que ha conseguido convertirse en un esquema de cooperación y de integración con características propias, haciendo de la cooperación Sur-Sur y las alianzas estratégicas – en lo económico, financiero y político– la principal forma de relación entres sus miembros. Forman parte de esta Alianza: Cuba (2004), Venezuela (2004), Bolivia (2006), Nicaragua (2007), Dominica (2008), Honduras (2008-2010)¹, Ecuador (2009), San Vicente y Las Granadinas (2009), Antigua y Barbuda (2009), Santa Lucía (2013), San Cristóbal y Nieves (2014) y Granada (2014).

El ALBA-TCP es una plataforma política de integración que pretende unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran para influir en la redistribución del poder mundial y producir un sistema de relaciones internacionales más equitativas. Es, además, una alianza política, económica, y social que promueve en su discurso la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos. Se maneja en el ámbito del desarrollo entre las ideas del Buen Vivir o *Sumak Kawsay* y el crecimiento económico con equidad. La Alianza defiende que el desarrollo de los pueblos del Sur está asociado a su independencia política, social y económica y que, para conseguir esos

1 Honduras se retiró del ALBA, tras el golpe de estado contra el Presidente Manuel Zelaya en 2009, por diferencias ideológicas entre el nuevo gobierno hondureño y los postulados del ALBA-TCP.

objetivos de independencia y desarrollo, la integración y la cooperación son herramientas indispensables.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA CREACIÓN DEL ALBA-TCP

Lo que comenzó como una alternativa para frenar el avance del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta por el gobierno de EE.UU. en 1994, se transformó en una alianza política con miras a la creación de un bloque de poder contrahegemónico y antiimperialista, con un modelo propio de integración regional sustentando en la cooperación y en la satisfacción de necesidades estratégicas de sus Estados miembros.

El antecedente inmediato del ALBA-TCP es el proyecto del ALCA, un plan ambicioso que demuestra la importancia estratégica que para los EE.UU. ha tenido – y sigue teniendo– ALC, en términos políticos y económicos. Con el ALCA se pretendía la creación de un área de libre comercio continental que implicaba avanzar en una serie de reformas en el ordenamiento jurídico interno de los países de ALC para conseguir la armonización de políticas que facilitaran la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Se daba máxima prioridad a los aspectos económicos y comerciales y se apostaba por la resolución posterior y paulatina de los problemas derivados del desarrollo y las desigualdades entre las economías. Sin embargo, el fundamento original del ALBA, ponía en valor otros elementos más allá del ALCA. Sobre todo, aquellos relacionados con:

- los problemas de desarrollo de ALC;
- el riesgo que supone la aceptación de fórmulas estandarizadas para el desarrollo;
- el peso de la política exterior norteamericana en la historia de ALC;
- la necesidad de fortalecer la soberanía de los Estados de ALC;
- las implicaciones económicas, políticas y sociales que traería la apertura de todas las economías en un acuerdo comercial de la escala del ALCA;
- la recuperación del proyecto bolivariano de liberación del dominio imperial con la creación una Confederación de Repúblicas Independientes y;
- la idea de los gobiernos de Venezuela y Cuba de emprender un proyecto político con implicaciones regionales y con miras a la creación de un mundo multicéntrico y multipolar (que haga contrapeso a la política imperial y hegemónica de EE.UU.).

El proceso de negociación del ALCA se produjo en las Cumbres de las Américas y contó con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos organismos marcaban, en buena medida, las pautas técnicas y políticas a seguir para la integración económica y comercial del hemisferio a través del ALCA (Toro, 2011).

La I Cumbre de las Américas, celebrada en 1994 en Miami, estableció las bases de una agenda regional destinada al fortalecimiento de la democracia y el libre comercio. En ella se suscribió el *Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas*, el cual defendía entre otras cuestiones las siguientes: a) el fortalecimiento de la democracia mediante la modernización del Estado y el libre comercio; b) que el progreso económico depende de políticas económicas sólidas y de un sector privado dinámico que promueva el comercio sin barreras y; c) que el libre comercio y la integración son factores claves para elevar el nivel de vida de los pueblos.

La II Cumbre de las Américas, realizada en 1998 en Santiago de Chile, comenzó oficialmente la agenda y el programa de negociaciones para la creación del ALCA. Contó inicialmente con el visto bueno de todos los gobiernos del continente excepto el de Cuba (que estaba excluida por exigencia de EE.UU.), quienes se comprometieron a dar prioridad a la agenda del ALCA para avanzar en las negociaciones y en la aplicación de las medidas necesarias para conseguir una mayor liberalización de los mercados y las finanzas.

En la III Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Quebec en 2001, se instó a avanzar rápidamente en las negociaciones para que el ALCA estuviera operativa en 2005. El Plan de Acción guiaba a los gobiernos en la adopción de medidas económicas para atender paulatinamente los problemas de la pobreza y la inequidad, pero dando prioridad a la integración económica. En esta ocasión el gobierno de Venezuela realizó una serie de reservas a la Declaración Final y al Plan de Acción de la cumbre. Concretamente en las siguientes cuestiones: a) la culminación del plazo de las negociaciones (2005)²; b) la poca flexibilidad para incluir temas en la agenda de trabajo; c) el carácter

2 “El ALCA constituyó uno de los procesos de negociación comercial más ambiciosos y complejos de la historia, en la medida en que abarcaba un conjunto muy heterogéneo de países, que incluían desde la economía más grande del mundo hasta algunas de las más pequeña” (Fernández, 2010:145). Aún así, el Plan de Acción de la Cumbre establecía que los Estados “asegurarán que las negociaciones para el Acuerdo ALCA concluyan, a más tardar en enero de 2005, para tratar de lograr su entrada en vigencia lo antes posible, no más allá de diciembre de 2005”.

eminentemente comercial del ALCA; d) la concepción de la democracia sólo en términos de representación y; e) la falta de reconocimiento de la participación de la ciudadanía en el proceso así como el impacto que podría generar en las economías locales.

En este sentido, en diciembre de 2001 el entonces presidente de Venezuela Hugo Chávez propuso, en la III Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, la creación del ALBA para lograr una integración distinta a la que promovía el ALCA. Aunque, en un principio, su propuesta no tuvo una gran acogida entre los gobiernos de ALC ni definición concreta, sí encontró eco en los movimientos sociales contra la globalización neoliberal y contra los tratados de libre comercio. Estos venían realizando “grandes protestas contra tratados liberalizadores como el ALCA desde principios de los noventa (con la posterior celebración de foros, como el Foro de Nuestra América, durante la Tercera Cumbre Ministerial del ALCA en Brasil en 1997, o los sucesivos encuentros hemisféricos contra el ALCA celebrados en la Habana)” (Echart, 2008: 110). Fue a partir de 2003 con los cambios en el panorama político latinoamericano y “el ascenso al poder de gobiernos con un discurso y una práctica política de ruptura de lo existente en los años de la hegemonía neoliberal, [que se] dio un nuevo ímpetu a la propuesta de Chávez” (Briceño, 2011: 19).

El 13 de enero de 2004 se realizó, en Nueva León (México), la Cumbre Extraordinaria de las Américas para reafirmar el compromiso de seguir avanzando en la agenda del ALCA. La *Declaración de Nueva León* afirmó que “el bienestar de nuestros pueblos requiere el logro de tres objetivos estrechamente vinculados e interdependientes: crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, desarrollo social y gobernabilidad democrática”. Se observaba así un matiz más social que en las anteriores declaraciones. En nuestra interpretación, esta fue una estrategia, por parte de EE.UU., de adaptación del discurso a los nuevos escenarios que se estaban presentando en la región para conseguir refrendar el ALCA en la siguiente cumbre de Mar del Plata en 2005.

En esa oportunidad el gobierno de Venezuela hizo la siguiente reserva:

Venezuela se reserva el párrafo relativo al ALCA, por motivos principistas y diferencias profundas acerca del concepto y la filosofía contenida en el modelo propuesto, así como por el tratamiento dado a las materias específicas y a los plazos establecidos. Ratificamos nuestro compromiso con la consolidación de un bloque regional y de comercio justo, como base para fortalecer los niveles de integración. Este proceso debe considerar las especificidades culturales, sociales y políticas

de cada país; la soberanía y constitucionalidad; el nivel y tamaño de sus economías para garantizar un trato justo (Declaración de Nueva León, 2004).

El 14 de diciembre de 2004 se celebró en la Habana la I Cumbre del ALBA y se suscribió el *Acuerdo para la creación del ALBA* entre Cuba y Venezuela. En dicho acuerdo se establecen sus principios generales y su postura frente al ALCA y a la integración regional.

Analizamos históricamente el proceso de integración de la América Latina y el Caribe, y constatamos que éste, lejos de responder a los objetivos de desarrollo independiente y complementariedad económica regional, ha servido como un mecanismo para profundizar la dependencia y la dominación externa (...)

Por tanto rechazamos con firmeza el contenido y los propósitos del ALCA, y compartimos la convicción de que la llamada integración sobre las bases neoliberales, que ésta presenta, consolidaría el panorama descrito, y nos conduciría a la desunión aun mayor de los países latinoamericanos, a mayor pobreza y desesperación de los sectores mayoritarios de nuestros países, a la desnacionalización de las economías de la región y a una subordinación absoluta a los dictados desde el exterior.

Dejamos claro que si bien la integración es una condición imprescindible para aspirar al desarrollo en medio de la creciente formación de grandes bloques regionales que ocupan posiciones predominantes en la economía mundial, sólo una integración basada en la cooperación, la solidaridad y la voluntad común de avanzar (...) hacia niveles aún más altos de desarrollo, puede satisfacer la necesidades y anhelos de los países latinoamericanos y caribeños, y a la par, preservar su independencia, soberanía e identidad.

En la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata en 2005, se dio el paso decisivo para frenar el proyecto del ALCA. Su Declaración Final manifestó que “todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías”. Y así se dio el quiebre definitivo con el ALCA.

Según Atilio Boron (2012: 61) “la derrota del ALCA, que era a su vez la actualización de la Doctrina Monroe y la constitucionalización del neoliberalismo, frustró la realización de un proyecto apenas veladamente anexionista y fue un doloroso toque de atención a quienes, tanto en Estados Unidos como en América Latina y el Caribe, creían que el imperio era una maquinaria invencible”. No obstante,

esta opinión no es compartida por otros analistas que señalan que la derrota del ALCA en Mar del Plata no tiene ninguna importancia para EE.UU., porque ALC se encontraba en ese momento en un lugar poco relevante para la política exterior de Washington y que, por el contrario, su atención estaba centrada en los países del Medio Oriente³.

Lo cierto es que el ALCA quedó sin oxígeno porque, entre otras razones, “los países pequeños, conscientes de los términos inequitativos de la propuesta del Tratado, van a abogar por la institucionalización de un trato especial y diferenciado que les permita proteger sus débiles economías” (Toro, 2011: 164). Además, el mapa político de la región había cambiado, la división Norte-Sur fue incluida en el debate de la integración regional y se estaba impulsando una agenda social y política mucho más fuerte.

EL PLANTEAMIENTO POLÍTICO DE LA INTEGRACIÓN EN EL ALBA-TCP

La base del planteamiento político del ALBA-TCP proviene de la influencia del pensamiento económico y político de Hugo Chávez Frías. Una amalgama entre la crítica del neo-liberalismo, las evidentes asimetrías estructurales en el sistema internacional, una postura anti-imperialista y contrahegemónica, así como la necesidad de rescatar América Latina para los latinoamericanos en el ámbito político y económico influyeron en la formación de sus postulados. Adicionalmente, la bandera contra el ALCA requería de un planteamiento estratégico que demostrara que sí existía otra forma de plantear la integración, bajo esquemas más transparentes que no ocultaran las asimetrías propias de los países pero que, por el contrario, permitiera mediante esquemas de complementariedad una unión más estable en favor del desarrollo de sus miembros y que sirviera de contrapoder al capital transnacional y al control de la injerencia de EE.UU. en la región.

A pesar de que Venezuela no estaba a favor de los fundamentos del ALCA en un primer momento no se opuso a la integración con EE.UU. Intentó influir en las negociaciones para que el acuerdo fuera más equilibrado en lo económico, que incluyera una visión más amplia del desarrollo y restar peso a la agenda neoliberal en favor del comercio justo y una mayor acción social. Esta visión, que entre los años 2000 y 2002 no se manifestó en acciones y do-

3 Argumento que Atilio Boron (2012) confronta al precisar que ALC ha sido desde 1823 (con la Doctrina Monroe) la principal destinataria de la política exterior norteamericana, y que no ha perdido tal importancia porque ALC es su vecina; su frontera con el mundo en desarrollo; su principal área de seguridad nacional y la fuente más cercana, directa y segura de petróleo, gas, minerales estratégicos y agua.

cumentos concretos, adquirió otro matiz, entre el 2002 y el 2004, en la que se impulsó una etapa de desarrollo político y operativo de la Alianza.

“El frente antiimperialista, creado e inventado desde el *Sur*, con el *Sur* y para el *Sur*, suponía una propuesta que combinaba adecuadamente el oportunismo táctico con la visión de largo aliento estratégica, para reubicar a Venezuela, junto a América Latina, en un nuevo polo privilegiado en la transición geoeconómica en curso. Chávez había advertido desde tiempo atrás que el mundo unipolar estaba en decadencia, y que se estaba conformando un nuevo mundo multipolar, en el que era necesario reubicarse con inteligencia estratégica y soberana” (Serrano, 2014: 350).

Es así como se formalizó el ALBA entre Cuba y Venezuela, quienes venían desde el año 2000 desarrollando una serie de intercambios comerciales y de CSS fundamentados en el Acuerdo de Energético de Caracas, logrando avanzar en los siguientes aspectos:

- La incorporación de nuevos países miembros (11 hasta la fecha).
- La alianza con el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) propuesto por Bolivia (que contó con un amplio respaldo de las organizaciones sociales del movimiento indígena-originario-campesino de ese país).
- La internacionalización de los proyectos sociales (Misiones Sociales) ejecutados en Venezuela, con el apoyo de Cuba, hacia otros países de ALC.
- La alianza con Petrocaribe para ampliar el alcance de la cooperación energética de Venezuela más allá de los países del Caribe. También como una estrategia para redimensionar los instrumentos de cooperación del gobierno venezolano y de diversificación de su mercado petrolero.
- Manteniendo las siglas ALBA se cambió la denominación de “Alternativa” por “Alianza”, “en el entendido de que el crecimiento y fortalecimiento político del ALBA-TCP la constituye en una fuerza real y efectiva” (VI Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP, 2009).
- Incremento de los posicionamientos políticos con relación a temas de interés regional y global.

El carácter contrahegemónico y antiimperialista del discurso se reforzó. Al punto que, según Alfredo Toro (2011), el ALBA se convirtió

en un instrumento de *soft balancing*, es decir una herramienta no militar para retardar, frustrar o debilitar las políticas de EE.UU. en la región; entorpeciendo y levantando barreras políticas que desafíen sus intereses. Las prácticas comerciales basadas en esquemas de comercio justo, la aplicación del Sistema Unificado de Compensación Regional (SUCRE) para las transacciones comerciales sin el uso del dólar como moneda de cambio, la creación de una zona económica exclusiva para sus miembros, el apoyo financiero para la creación de empresas y proyectos grannacionales, la consolidación de las estrategias de CSS y el posicionamiento en bloque sobre temas de interés regional y mundial son algunas muestras de ello.

A día de hoy, gracias a la estrecha cooperación entre sus miembros, el ALBA-TCP posee una importante capacidad de concertación política interna para posicionarse y atender temas de alcance regional y global (Altmann, 2011). Esta capacidad política adquirida le ha permitido emitir “más de 50 comunicados del ALBA-TCP, cerca de la mitad referidos a la defensa de la institucionalidad, legitimidad y legalidad de los gobiernos de sus Estados miembros en especial en contra de las agresiones e injerencias que contra ellos y otros países del mundo, se han realizado desde los Estados Unidos” (Secretaría Ejecutiva ALBA-TCP, 2014: 11). Estos pronunciamientos han sido acompañados, en algunas ocasiones, de medidas concretas para hacer valer la voz de la Alianza. Algunos ejemplos más recientes nos dan muestra de ello:

- En 2013 se publicó una Resolución Especial sobre Espionaje Masivo por las denuncias de espionaje global realizado por EE.UU.
- Con relación a los bombardeos de Israel en Gaza (Palestina), en 2014, el ALBA-TCP presentó una posición de condena frente a los hechos ocurridos. Adicionalmente, las representaciones de los países miembros de la Alianza ante la ONU presentaron denuncias ante el Consejo de Derechos Humanos de este organismo internacional sobre las violaciones de derechos humanos del Pueblo Palestino.
- Rechazo de los embajadores del ALBA-TCP a las medidas injerencistas del gobierno de EE.UU. contra Venezuela, con ocasión del decreto del presidente Barack Obama en el que declara a Venezuela como una “amenaza extraordinaria e inusual a la seguridad nacional y política exterior estadounidense” en marzo de 2015.

UNA SEÑA DE IDENTIDAD DEL ALBA-TCP: LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Desde su fundación “los primeros pasos que el ALBA ha implementado sugieren un punto de partida diferente que se asemeja a los esquemas de cooperación Sur-Sur y excluye las etapas tradicionales de la integración económica” (Domínguez, 2014: 384) El ALBA-TCP ha desarrollado un entramado propio de relaciones basado en la cooperación entre sus miembros. La base de dicha cooperación reside en sus principios fundacionales y en la asociación estratégica de sus miembros para abordar temas de interés comunes y la asociación estratégica para conseguir los objetivos nacionales y regionales de sus miembros.

La cooperación dentro de la Alianza muestra un carácter flexible ya que se efectúa de diferentes maneras, algunas veces mediante la suscripción de acuerdos específicos de cooperación entre los Estados miembros (pudiendo incluir otros Estados no ALBA o bloques regionales) y otras, mediante la suscripción de acuerdos bilaterales entre los Estados miembros.

La cooperación Sur-Sur regional del ALBA está organizada en las siguientes categorías: a) comercial; b) proyectos e inversión productiva; c) mecanismos financieros y monetarios y; d) programas sociales. Los principales instrumentos se agrupan en: a) fondos, bancos y fideicomisos (por ejemplo cultura, petróleo y alimentos); b) créditos blandos (reembolsables y no reembolsables); c) donaciones; d) proyectos y empresas grannacionales; e) asistencia técnica; f) intercambios de experiencias y conocimientos; g) el TCP; h) becas estudiantiles; i) intercambio de bienes y servicios; h) pasantías institucionales; entre otros.

Destaca, por su carácter innovador, el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) y las empresas y proyectos grannacionales, que para los socios del ALBA son considerados instrumentos fundamentales de su cooperación. El TCP es definido como “un instrumento de intercambio de bienes y servicios entre los países del ALBA que promueve la complementariedad productiva y el desarrollo integral de los pueblos, basado en la protección de los derechos sociales, culturales y ambientales” (III Cumbre del ALBA, 2006).

En sintonía con el TCP, están los proyectos y las empresas grannacionales. Un proyecto grannacional es “un programa de acción dirigido a cumplir con los principios y fines del ALBA, validado por los países integrantes y cuya ejecución involucre a dos o más países, para beneficio de las grandes mayorías sociales” (VI Cumbre del ALBA, 2008). Las empresas grannacionales “surgen en oposición a las empresas transnacionales, su dinámica económica se orienta a privilegiar la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas garantizando su continuidad y rompiendo con

la lógica de la reproducción y acumulación de capital (...) cuyas producciones se destinarán al mercado intra-ALBA, para configurar una zona de comercio justo” (Ídem).

En el cuadro 1 se presenta una síntesis de las principales experiencias de CSS realizadas en el marco del ALBA-TCP, en el que se puede observar los instrumentos y modalidades que emplean sus Estados miembros.

La experiencia del ALBA-TCP presenta algunas diferencias con relación a la que emprenden otros bloques regionales, ya que: a) responde a una línea política de acción en donde los instrumentos de cooperación se organizan en torno a la necesidad identificada por sus Estados miembros y la capacidad financiera que éstos tengan en determinado momento, pero siempre siguiendo la línea política trazada por el Consejo Presidencial del ALBA-TCP. b) Promueve una línea discursiva claramente relacionada con la necesidad de desconexión de los centros de poder hegemónicos – siguiendo el planteamiento de Samir Amin (1988)– para fortalecer los vínculos Sur-Sur y conseguir una real independencia política que es lo que, según sus miembros, permitirá a los países del Sur lograr sus objetivos de desarrollo. c) El fundamento de sus actuaciones en cooperación internacional se vincula en todo momento con la línea política de sus actores y sus reivindicaciones en favor de un cambio profundo en el sistema internacional, en donde consideran que la desigualdad social es la consecuencia de la aplicación de políticas que han descuidado a los pueblos en favor del fortalecimiento del capital internacional. d) Hace uso de una serie de instrumentos financieros – reembolsables y no reembolsables– que mantienen el dinamismo de la relación entre sus miembros y que es la base de buena parte de su alianza, ya que es lo que les permite cumplir con los objetivos políticos propuestos sin depender de los organismos financieros internacionales ni los condicionamientos de otros países.

Cuadro

Experiencias de cooperación Sur-Sur en el ALBA-TCP

Espacio Económico del ALBA-TCP (Eco-ALBA), creado con el propósito de complementar las capacidades y fortalezas en materia económica y comercial de sus miembros. Se encuentra en fase de negociación.

Zona Económica Complementaria (ZEC), pretende ser una ampliación del espacio económico y comercial de ALC. En julio de 2014 en la Cumbre del MERCOSUR, realizada en Caracas, se acordó la creación de una ZEC entre Petrocaribe, el ALBA y CARICOM para dinamizar las relaciones económicas y políticas de la región.

Elaboración de un Mapa de Mercancías del ALBA que permita identificar los sectores en los cuales pudiera existir complementariedad, así como las capacidades reales de los socios y los requerimientos técnicos, legales y políticos para desarrollar los intercambios comerciales siguiendo la lógica del TCP y el comercio justo y compensado.

Empresa Grannacional Gran Caribe S.A. para la ejecución de proyectos de cable submarino de fibra óptica.

Empresa Grannacional ALBATEL S.A. para el desarrollo de plataformas de servicios e industrias de telecomunicaciones y radiodifusión.

Banco del ALBA que cuenta con una cartera de 42 proyectos por un monto de 344.9 millones de dólares.

Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) para los intercambios comerciales intra-ALBA. Participan en esta experiencia Bolivia, Ecuador, Cuba, Nicaragua y Venezuela.

Fondo ALBA-Alimentos, creado en 2008 con un capital de 50 millones de dólares con la finalidad de contribuir a la autosuficiencia alimentaria, mediante el apoyo al desarrollo rural integral, a la producción agrícola sustentable y a la distribución e intercambio de productos, para enfrentar la especulación y el uso de alimentos como materia prima para la elaboración de combustibles. Los destinatarios de este fondo son todos los países del ALBA-TCP y Petrocaribe.

Fondo ALBA-Caribe, creado en 2005 para financiar programas y proyectos sociales, priorizando el acceso a la salud, la educación y la vivienda, así como proyectos socio-productivos que promuevan el desarrollo económico mediante cooperativas, pequeñas y medianas industrias. Desde su creación ha acumulado un capital de 179 millones de dólares, distribuidos en 85 proyectos, en 11 países de la región; y 29 millones de dólares a tres proyectos eléctricos.

Fondo Humanitario ALBA-Haití con un monto de 50 millones de dólares para financiar la reconstrucción de este país.

Misión Milagro, desde 2004 está atendiendo pacientes con afecciones de la vista. Este es un programa social que fue diseñado en Cuba y aplicado en Venezuela antes de ser internacionalizado a través del ALBA. Según datos recogidos (hasta julio 2014) ha atendido a un total de 3.482.361 personas en todos los países del ALBA y se ha extendido a 21 países que no forman parte de la Alianza (en su mayoría países miembros de Petrocaribe).

Programa para Personas con Discapacidad destinado a personas con discapacidad que no recibían atención. Se está implementando desde 2009 en seis de los países del ALBA-TCP (Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela). El programa facilita la integración de estas personas, sin discriminación, en el ámbito socio productivo, político y cultural, así como la promoción de sus potencialidades individuales. También incluye el fortalecimiento de las capacidades instaladas para la elaboración de prótesis y órtesis para las personas con discapacidad censadas en el estudio en los países ALBA-TCP. Según datos recogidos (hasta julio 2014) se han atendido a 1.285.089 personas.

Programa “Yo sí puedo” para la alfabetización y la inclusión social y el desarrollo humano de jóvenes y adultos. Hasta el 2014 se han alfabetizado con este programa 3.815.092 personas. Con la aplicación de esta experiencia Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Antigua y Barbuda fueron declarados “territorios libres de analfabetismo”.

Programa de Becarios Internacionales de los países del ALBA en Venezuela.

Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM) que cuenta con un total de 789 estudiantes egresados para 2014 (todos becados y procedentes de Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía). Tiene una matrícula actual (datos julio 2014) de 622 estudiantes.

Proyecto ALBA-CULTURA para la promoción y el intercambio cultural. En el marco de este proyecto se encuentran: a) la Empresa Grannacional Fondo de Cultura del ALBA para la producción, promoción y distribución de bienes y servicios a favor de la cultura de ALC; b) programa de becas para la investigación cultural; c) las Casas ALBA-Cultura y; d) los Premios ALBA en narrativa, cine, letras y artes.

Proyecto ALBA-DEPORTE: inició en 2005 con los Juegos Deportivos del ALBA para masificar la actividad física y la hermandad entre los pueblos. Se han realizado 4 ediciones con un total de 10.532 atletas de 36 países.

En materia de comunicación e información destacan la creación de: a) Telesur en español (2005) – Telesur en inglés (julio 2014). b) AlbaTV (2007). c) Radio del Sur (2009).

Fuente: Elaboración propia con base en Portal web ALBA; Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP (2014) y SELA (2013).

CONCLUSIONES

La integración en ALC tiene nuevos rostros y actores que se inclinan más hacia los procesos de regionalización con un carácter más holístico que netamente económicos, intentando aplicar las lecciones aprendida de las etapas de viejo regionalismo y el regionalismo abierto y de conseguir una mejor ubicación para ALC en el escenario internacional.

La heterogeneidad es evidente y la superposición de esquemas se mantiene en una red de instituciones y plataformas regionales que conviven de manera casi asfixiante en la región. Aún así, cada uno de esos esquemas consigue dar respuestas en la medida de sus posibilidades a los fines para los que fueron creados y a los intereses de sus Estados miembros, respondiendo a un juego de geometría variable en donde consiguen convivir las más diversas estructuras. Y esa es una realidad que parece que no cambiará en el corto plazo, lo que sí está cambiando es que todos los esquemas están apropiándose cada vez más de la cooperación Sur-Sur regional de cara a sus acciones, financiación y discursos; retomando el carácter político con la que nació esta modalidad de cooperación y aplicando una cuota importante de realismo político, sobre todo, en materia de financiación de las acciones emprendidas y el establecimiento de alianzas estratégicas que superan la dimensión técnica de la cooperación para dar mayor cabida a otras dimensiones – donde la económica tiene un papel destacado.

El ALBA-TCP es una muestra de un tipo de regionalismo “post-liberal” o “post-hegemónico” con una clara identificación con los regionalismos de resistencia que pretende influir en la agenda latinoamericana a favor de un cambio en el sistema internacional. A diferencia de otros esquemas vigentes en la región el ALBA-TCP no pretende adecuarse de la mejor manera posible a la globalización y al sistema internacional, pretende cambiarlo e incidir en una justa redistribución del poder mundial y en la creación de un mundo multicéntrico y pluripolar. Fue concebida como una respuesta de contrapoder al capital internacional y a la dominación de las potencias hegemónicas; no fue configurada en sus inicios como un esquema de integración sino como una alternativa política al ALCA y como una forma de cooperación entre países dispuestos a alzar su voz a favor de un sistema internacional y regional en el que se vean reflejadas las realidades y las necesidades de los pueblos del Sur, y concretamente de ALC.

Es también una plataforma política y económica donde la CSS tiene un elevado valor para sus miembros que, desde su fundación, están haciendo uso de ella y aprovechando los beneficios de una asociación estratégica que responda a sus intereses y necesidades.

Sus miembros forman parte de diversos esquemas regionales, lo que nos lleva a proponer la idoneidad de realizar un análisis profundo

sobre las posibles convergencias con otros esquemas de integración a favor de una articulación de esfuerzos para fortalecer y dar mayor sostenibilidad a la integración en ALC. Por ahora se observa una mayor sintonía y aceptación de los miembros del ALBA con la UNASUR y la CELAC, pero aún es pronto para ponderar los resultados efectivos de los cambios que propone, nos queda esperara para ver cómo se desarrollan los acontecimientos en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Altmann, Josette 2011 “Multilateralismo en América Latina: el papel del ALBA”, en Altmann, Josette; ROJAS, Francisco y Beirute, Tatiana (editores) *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o marginados?* (Buenos Aires: Teseo / CAF / FLACSO).
- Bonilla, Adrián y Álvarez, Isabel (editores) 2013 *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica* (Costa Rica: FLACSO).
- Boron, Atilio 2012 *América Latina en la geopolítica del imperialismo* (Buenos Aires: Ediciones Luxemburg).
- Bossi, Fernando 2010 “El ALBA es el camino” en *Aporrea* (Caracas). Disponible en: <http://www.aporrea.org/tecno/a97610.html>
- Briceño, José 2011 “El ALBA como propuesta de integración regional” en Altmann, Josette (editora) *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?* (Buenos Aires: FLACSO / Fundación Carolina / Teseo / OIRLA).
- Cairo, Heriberto y Cabezas, Almudena 2013 “La integración de América Latina a los cuatro vientos” en *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña* (Buenos Aires: CRIES). Disponible en: <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/08/America-Latina-y-su-integracion-en-los-cuatro-vientos-Heriberto-Carou-y-Almudena-Gonzalez.pdf>
- Cabezas, Almudena 2008 *Redes de Mujeres y Regionalismo en América Latina durante las negociaciones del ALCA (1994-2004)*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Política y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- Domínguez, Roberto 2014 “ALBA y la regionalización económica en América Latina”, en Bagle, Bruce y Defort, Magdalena (editores) *¿La hegemonía norteamericana en declive? El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del siglo XXI* (Colombia: Universidad ICESI).
- Echart, Enara 2008 *Movimientos sociales y relaciones internacionales la irrupción de un nuevo actor* (Madrid: Los Libros de la Catarata / IUDC-UCM, Madrid).

- Fernández, José 2010 *Sistema de Derecho Económico Internacional* (Madrid: Aranzadi, Madrid).
- Hettne, Björn 2002 “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político” en *Comercio Exterior*, Vol. 52, N° 11, noviembre (México: Banco de Comercio Exterior de México). Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/5/2/hett1102.pdf>
- Jaramillo, Grace 2011 “El doble movimiento sudamericano: construcción regional y gobernanza global”, en Altmann, Josette; Rojas, Francisco y Beirute, Tatiana (eds.): *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?* (Buenos Aires: Editorial Teseo / CAF / FLACSO).
- Lengyel, Miguel y Malacalza, Bernabé 2010 *¿De qué hablamos cuando hablamos de cooperación Sur-Sur? conceptos, actores y agenda de investigación - un estudio de caso* (Buenos Aires: FLACSO-Argentina/PNUD). Disponible en la web: http://www.academia.edu/4538403/_De_que_hablamos_cuando_hablamos_de_Cooperacion_Sur-Sur_Conceptos_Actores_y_Agenda_de_Investigacion._Un_estudio_de_casos
- Merke, Federico 2010 “Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica” en Tussie, Diana y Trucco, Pablo (editores) *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana* (Buenos Aires: Editorial Teseo/ FLACSO/ LATN).
- Portal web del ALBA-TCP: www.alba-tcp.org
- Prado, Juan y Rodríguez, Pedro 2013 “Cooperación Sur-Sur como promotora de la integración latinoamericana” en Rodríguez, Pedro (coord.) *Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, Asia, África, Europa, Eurasia y Medio Oriente* (México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla).
- Rojas, Francisco 2011 “Cambios globales e integración en América Latina y el Caribe”, en Altmann, Josette; Rojas, Francisco y Beirute, Tatiana (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?* (Buenos Aires: Editorial Teseo / Corporación Andina de Fomento /Flacso)..
- Sanahuja, José 2008 “Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambios en la integración regional de América Latina” en Martínez, Laneydi; Peña, Lázaro y Vázquez, Mariana (coords.) *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, N°7, año 2007-2008 (Buenos Aires: CRIS) pp. 11-54. Disponible en la web: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>

Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP 2014 *Informe de gestión 2004-2014* (Caracas: ALBA-TCP).

SELA 2013 “El ALBA-TCP como mecanismo de cooperación de alcance regional”, *Serie Documentos Regionales*, julio (Caracas). Disponible en: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/09/T023600005380-0-El_ALBA-TCP_DI_No._4_doc_Rev_8_doc_15-8-13.pdf

Serbin, Andrés 2012 “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal” en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini, Haroldo (coords.) *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 2012* (Buenos Aires: CRIES).

Serrano, Alfredo 2014 *El pensamiento económico de Hugo Chávez* (Ecuador: IAEN).

Toro, Alfredo 2011 “El ALBA como instrumento de ‘soft balancing’”. *Pensamiento Propio*, N°33, año 16, enero-junio, pp. 159-184.

Tussie, Diana y Trucco, Pablo (editores) 2010 *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana* (Buenos Aires: Editorial Teseo/FLACSO/LATN).

CUMBRES Y DECLARACIONES

Cumbre Extraordinaria de las Américas: *Declaración de Nueva León*, Monterrey-México, 2004.

I Cumbre de las Américas: *Declaración de principios. Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas*, Miami, 1994.

I Cumbre del ALBA: *Declaración Conjunta Venezuela-Cuba*, La Habana, 2004.

III Cumbre del ALBA: *Acuerdo para la aplicación del ALBA-TCP*, La Habana, 2006.

IV Cumbre de las Américas: *Declaración Final*, Mar del Plata – Argentina, 2005.

VI Cumbre del ALBA: *Conceptualización de proyecto y empresa grannacional en el Marco del ALBA*, Caracas, 2008.

VI Cumbre Extraordinaria del ALBA: *Declaración Conjunta*, Caracas, 2009.

Michele Dolcetti-Marcolini y Bruno Ayllón Pino

LA COOPERACIÓN PARA EL BUEN VIVIR DEL ECUADOR (2007-2014)

RESPUESTAS AL CONSENSO NEOLIBERAL Y RECUPERACIÓN DEL ESTADO

INTRODUCCIÓN

Analizar el Ecuador del siglo XXI no es tarea sencilla, pero sin duda resulta una labor muy necesaria y aleccionadora. Este pequeño país de apenas 283.561 kilómetros cuadrados se vio arrasado en su economía, descompuesto en su sistema político y desmoralizado socialmente hasta mediados de los años 2000. De hecho, en esos años, el 67 % de sus ciudadanos se encontraba en situación de pobreza y de esos, el 35%, se hallaban bajo la línea de pobreza extrema. Se trataba de un país “sumido en la desesperanza” (Núñez, 2014: 28).

Sin embargo, a raíz de los cambios que se dieron con el proyecto de transformación denominado Revolución Ciudadana, la experiencia ecuatoriana ha conseguido situarse en el ámbito latinoamericano, y también en Europa entre los países hundidos por la crisis del año 2008, como ejemplo de recuperación de las capacidades rectoras del Estado, de reconstrucción de las políticas públicas sociales y educativas y de revisión del modelo de desarrollo neoliberal que le condujo a la quiebra financiera y al descrédito internacional (Núñez, 2014).

En su discurso presidencial de toma de posesión, el 15 de enero de 2007, Rafael Correa afirmó la necesidad de la “lucha por una Revolución Ciudadana, consistente en el cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social vigente, sistema perverso que

ha destruido nuestra democracia, nuestra economía y nuestra sociedad”. Para lograr esos objetivos propuso al pueblo ecuatoriano cinco ejes fundamentales de acción: la revolución constitucional; la revolución ética para luchar contra la corrupción; la revolución económica; la revolución de la educación y la salud; el rescate de la dignidad, la soberanía y la búsqueda de la integración latinoamericana¹.

Más de ocho años después resulta posible, aunque no totalmente concluyente, realizar un balance sobre los rumbos de la Revolución Ciudadana en al menos cuatro dimensiones en las que se estructura este capítulo: 1) en lo referente al proceso político iniciado de manera más vigorosa con la aprobación de la Constitución de Montecristi; 2) en lo concerniente a los discursos, prácticas y apropiaciones del controvertido concepto del “Buen Vivir”; 3) en lo tocante al rol del Estado en la reformulación del modelo de desarrollo a través de políticas públicas orientadas al logro del Buen Vivir; 4) en lo que dice a la construcción de una política de cooperación que refleje el rol dual del Ecuador, como país en el que la ayuda internacional puede apoyar procesos de cambio estructural y en el que la Cooperación Sur – Sur (CSS), que tímidamente gana más protagonismo, ocupe un espacio más estratégico vinculado a la construcción política regional y a la integración latinoamericana. El texto concluye con unas reflexiones sobre los desafíos y oportunidades que la experiencia ecuatoriana plantea a su propia sociedad y a sus vecinos latinoamericanos, pero también a otros países enfrentados a la urgencia de revisar su modelo político, económico y de inserción internacional.

REVOLUCIÓN CIUDADANA Y REFUNDACIÓN CONSTITUCIONAL: RESPUESTAS AL CONSENSO NEOLIBERAL

Ecuador, como otros países latinoamericanos, se asomó al siglo XXI con una economía y una sociedad fuertemente trastocadas por décadas de aplicación de políticas de ajuste estructural. A raíz de la crisis de la deuda pública en América Latina, la región fue el terreno de experimentación del denominado Consenso de Washington. Bajo la nueva “ideología global dominante”, en la que ya no quedaba espacio para el Estado, se relegó a la historia el consenso sobre la formulación cepalina intervencionista de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) (Evans, 1997: 64; Sen, 2007: 60). Según esta nueva visión macroeconómica, durante las primeras dos décadas de redemocratización del país, primaron las políticas de disciplina fiscal, la reestructuración y redimensionamiento de las instituciones públicas y

1 Discurso disponible en: http://www.efemerides.ec/1/enero/0115_4.htm (consultado en marzo de 2015)

el aperturismo comercial, en modelos de regionalismo abierto que no prevenían restricciones a los mercados.

El nuevo modelo a seguir para Ecuador y América Latina sería el de los países del Sudeste asiático, interpretado superficialmente como la experiencia más evidente de los efectos beneficiosos de la ideología del Estado mínimo (Chang, 2004; Digemans y Ross, 2012; Kay, 2002; Stiglitz, 2003; Stirton, 2000: 178-180). El caso ecuatoriano resulta emblemático para ejemplificar estos procesos. Este pequeño país de poco más de 12 millones de habitantes al iniciar el siglo XXI², y con una economía predominantemente primario exportadora, llegó a los años 2000 con un nivel record de inestabilidad financiera y política, y con una economía finalmente dolarizada. Tal decisión restringió ulteriormente el abanico de políticas macroeconómicas disponibles³.

Los años 90 no ofrecieron cauces de recuperación ante la “década perdida” de ese pequeño país andino (CEPAL, 1996), y no se vislumbraba un futuro de confianza ante el comienzo del nuevo siglo, con la amenaza persistente del retorno golpista de las Fuerzas Armadas y de una élite política incapaz de ofrecer alternativas a una población vulnerable y empobrecida.

La perpetuación de esta situación motivó fuertes movilizaciones en el país, destacando la revitalización de las fuerzas indígenas a partir de los años 90 y su alianza con las reivindicaciones de izquierdas (Ramírez, 2009).

Estos son sólo algunos de los elementos más destacados que conformaron un terreno fértil para la llegada a la escena política ecuatoriana de un nuevo actor, que propiciaría un cambio notorio respecto a las décadas anteriores: el Movimiento Alianza PAÍS - Patria Altiva i Soberana (PAIS), liderado por el economista Rafael Correa Delgado. Tras ganar las elecciones de 2006, Correa propuso un cambio radi-

2 Según el Censo de Población y Vivienda del año 2001, la población total del Ecuador era de poco más de 12 millones de habitantes; en 2010, el recuento sube a 14,5 millones. En diciembre de 2007, más del 10% de la población se encontraba residiendo en el exterior, siendo uno de los síntomas más evidentes del nivel de incertidumbre generado en el país (Herrera, 2008). Estos datos pueden consultarse en el Sistema Nacional de Información de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y en la página web del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC): www.sni.gob.ec; www.siise.gob.ec (consultado en mayo de 2015)

3 No obstante las promesas de los planes de ajuste estructural, el país seguía fuertemente endeudado. Según los datos del Banco Central del Ecuador y de la Subsecretaría de Financiamiento Público, el saldo total de la deuda pública en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) era del 80,9% en el año 1990; del 85,5% en 1999. Estos datos se extraen del informe de deuda pública consolidada al 31 de diciembre de 2014, elaborado por la Subsecretaría de Financiamiento Público del Ecuador: www.docs.finanzas.gob.ec (consultado en mayo de 2015).

cal y estructural de las políticas e instituciones del Ecuador, que pasó a denominarse “Revolución Ciudadana” inspirándose en la reciente formulación intelectual del “Socialismo del Siglo XXI” (Le Quang y Vercoutère, 2013).

Las medidas iniciales del gobierno de Alianza PAIS se propusieron refundar la Constitución ecuatoriana de 1998. La Asamblea Constituyente de Montecristi elaboró el nuevo texto durante un año de sesiones, entre 2007 y 2008, en un ejercicio dialéctico entre las fuerzas del gobierno, intelectuales y expresiones de la sociedad civil ahora cercanas al proyecto oficialista. La nueva Constitución de la República del Ecuador, apoyada por el 63,93% de los votantes en el referéndum constitucional de septiembre de 2008, se inserta en la corriente de los “neoconstitucionalismos” latinoamericanos, en razón de los siguientes elementos destacados.

En primer lugar, se propone una modificación sustancial de las bases dominantes de afiliación identitaria, propiciando la transición de un Estado “pluricultural y multiétnico”, tal como se definía en la Constitución de 1998, a un Estado “intercultural y plurinacional” (Art.1). Se trataba de un paso fundamental hacia el cuestionamiento del consenso multiculturalista de los años 90 y la redefinición del papel del Estado y de lo público en un modelo de organización social “policéntrico” y “radicalmente democrático” (Larrea, 2010: 25).

En segundo lugar, se conforma un esquema de derechos “interdependientes y de igual jerarquía”, una visión “integral” de la interrelación entre Estado, sociedad, mercados y naturaleza, que rechaza el modelo liberal imperante de jerarquización y atomización de los derechos (Larrea, 2010: 26).

Finalmente, se acompaña el régimen de desarrollo del Ecuador con la inclusión de un “régimen del Buen Vivir” (Título VII). La categoría del Buen Vivir, traducción al castellano de la expresión Kichwa *Sumak Kawsay*, también es interpretada como “vida buena” o “en plenitud”, y es seleccionada como paraguas conceptual para la orientación de las políticas públicas del país, siendo una posible alternativa, más amplia, integral y de visión social, a la formulación moderna y capitalista de la ecuación desarrollo/crecimiento (Calisto y Langmore, 2014; Larrea, 2010).

Todos estos elementos, que recogieron reivindicaciones centrales de los movimientos indígenas, ambientalistas y de otras expresiones de la sociedad civil ecuatoriana a partir de los años 80, contribuyeron a que la nueva Constitución cuestionara la visión hegemónica del desarrollo modernista y del papel de las instituciones liberales.

Lo dicho se puede ejemplificar observando la estructura de los Planes Nacionales del Buen Vivir (2009-2013 y 2013-2017), en los cua-

les, en base a un diagnóstico macroeconómico y social del Ecuador claramente crítico con respecto al consenso neoliberal de las décadas anteriores, el gobierno elaboró un amplio programa de políticas, sustentado en doce “objetivos del Buen Vivir”, que incluían, desde la búsqueda de la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial (objetivo 1), los derechos de la naturaleza (objetivo 4), la soberanía, la paz, la inserción estratégica y la integración regional (objetivo 5), hasta la reconfiguración del sistema económico, social, solidario y sostenible (objetivo 11) (SENPLADES, 2009).

El Buen Vivir se impone como alternativa a las “visiones convencionales del desarrollo” y como noción y práctica política en construcción, inspirada tanto en los elementos de las cosmovisiones y vivencias indígenas y afro ecuatorianas, como en las aportaciones de la economía heterodoxa y de los movimientos ambientalistas y críticos occidentales (SENPLADES, 2013: 18). La evidente amplitud del referente conceptual del Buen Vivir motivó un profundo debate intelectual, en las sociedades ecuatoriana e internacional, reforzado por el cuestionamiento a algunas políticas recientes del ejecutivo, especialmente a partir de su segundo mandato iniciado en 2013.

Las críticas centrales se dirigieron a un posible giro arbitrario en la forma de gobierno del presidente de la República, a los intentos de cooptación de las fuerzas sociales indígenas y de izquierda, así como a la incongruencia, con respecto a los principios rectores del Buen Vivir inspirado en cosmovisiones biocéntricas, de políticas neodesarrollistas y neoextractivistas fuertemente antropocéntricas (Calisto y Langmore, 2014). El abandono, en el año 2013, de la iniciativa Yasuní-ITT⁴, junto con la propuesta de enmienda constitucional de 2014, que permitiría la reelección presidencial indefinida a partir del año 2017, son dos de los elementos sustantivos más destacados que exacerbaban el debate y ahondan las diferencias entre el ejecutivo y varias fuerzas de oposición del país, así como de sectores cercanos al

4 El proyecto Yasuní Ishpingo-Tambococha-Tiputini (Yasuní-ITT) fue una propuesta inédita del primer gobierno Correa, por el que Ecuador renunciaría a la explotación de una consistente reserva de crudo encontrada en el subsuelo del parque nacional Yasuní, considerada una de las áreas con mayor biodiversidad del planeta, y territorio de diversos pueblos en aislamiento voluntario o no contactados. Para hacerlo, el país pedía la contribución financiera de otros gobiernos, a través de un Fondo Fiduciario, creado en 2010 con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las dificultades de recaudar el dinero necesario y la urgencia de financiación del segundo Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) llevaron a que el ejecutivo declarara el abandono del plan en el mes de junio de 2013. Esta decisión contribuyó a mermar la confianza de sectores ambientalistas y movimientos indígenas, que reivindican los objetivos de armonía y respeto de la naturaleza, subyacentes al paradigma del Buen Vivir.

oficialismo que manifestaron un progresivo distanciamiento (Ortiz, 2014; 2014a).

Todos estos elementos impiden que, a comienzos del año 2015, se siga hablando de la existencia de una verdadera política pública y de una cooperación para el *Sumak Kawsay*, sin que se afronte un necesario debate conceptual y se reconsideren las líneas programáticas centrales, así como las fuentes teóricas e intelectuales que informan la política interna y exterior del Ecuador (Ayllón y Dolcetti, 2014).

En este sentido, si bien existen incongruencias con una interpretación esencialista del *Sumak Kawsay*, entendido como cambio paradigmático y civilizatorio, sigue siendo posible hablar de la voluntad de construir una cooperación para el Buen Vivir, contextualizada en términos históricos y estructurales, como propuesta y experimentación del oficialismo, orientada al cambio social y la recuperación del Estado, y como categoría analítica plural, en la que coexisten diversas dimensiones.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL BUEN VIVIR: LAS MÚLTIPLES DIMENSIONES DE UN CONCEPTO EN DISPUTA

La existencia de un debate sobre las traducciones y la posible implementación del *Sumak Kawsay* en las políticas públicas del Ecuador, por un lado, ha sido celebrada y propiciada como aspecto central de su “construcción” intelectual y de sentido común en el seno de las sociedades ecuatoriana e internacional (Le Quang y Vercoutère, 2013).

Por otro lado, y sobre todo a raíz de los cambios mencionados a partir de los años 2013 y 2014, el *Sumak Kawsay* se ha utilizado como referente ideal y esencialista de comparación, para evidenciar la existencia de contradicciones con una línea de políticas fundamentalmente neo desarrollista y extractivista, que aprovecharía la referencia a esta categoría por su potencial ideológico de legitimación, “marketing político” y movilización de consensos, mientras perseveraría en la búsqueda de un “desarrollo de toda la vida” (Domínguez y Caria, 2014; Fernández et al., 2014).

Si bien la referencia a su dimensión ideológica ayuda a destacar dinámicas hasta hace poco menospreciadas por una literatura culturalista cercana al poder, aquí se considera necesario complementar y complejizar tales consideraciones, recordando que el concepto ha sido y sigue siendo objeto de un profundo debate y una compleja institucionalización y que, incluso en su “apropiación” o “domesticación” por parte de las fuerzas gubernamentales y las burocracias ecuatorianas, no puede entenderse de otra manera que como una categoría plural caracterizada por diversas dimensiones en posible contradicción (Gudynas, 2013; 2014).

En primer lugar, no es de obviar la existencia de una dimensión culturalista o esencialista que se inscribe en el pensamiento de la post o alter-modernidad, que dominó el debate hasta 2013, destacando la referencia a lo ancestral y a las vivencias y cosmologías coloniales, “fronterizas” y silenciadas de las poblaciones indígenas y afro ecuatorianas del Ecuador. Su revitalización, mediante la constitucionalización del Buen Vivir, puede contribuir a la politización de las identidades y a la construcción de alternativas, aunque no paradigmáticas, al consenso modernista sobre la ecuación desarrollo/crecimiento (Cortéz, 2010; Escobar, 2005; Gudynas y Acosta, 2011; 2011a). Se trataría, según esta primera dimensión conceptual, de un intento de reformulación de las relaciones intrasociales, localizado más allá del *locus* de enunciación gubernamental.

En segundo lugar, no es de excluir que el Buen Vivir contenga una dimensión ideológica, en la medida en que es apropiado y reproducido en el discurso oficial del aparato del gobierno y la administración pública. Sirve de movilizador de consensos y como instrumento legitimador de políticas públicas, cuya adecuación a los contenidos esenciales del *Sumak Kawsay* están en discusión (Álvarez, 2014; Domínguez y Caria, 2014; Gudynas, 2014).

Finalmente, se quiere destacar la centralidad de una dimensión programática, cuyo eje central es la apropiación y la reformulación del papel de las instituciones ante la sociedad y los mercados. El Buen Vivir es una vía creativa para reformular las ideas de desarrollo y cooperación, y para reconsiderar la relación entre Estado, sociedades, mercados y naturaleza (Le Quang y Vercoutère, 2013; Walsh, 2009).

Contextualizando la categoría del Buen Vivir en términos históricos y estructurales, y pensando en su construcción como “genealogía” y concepto plural (Bretón et al., 2014: 13), es posible entenderlo como reformulación, pragmática y sincrética, de las exigencias y los caminos a emprender por el país. En su conceptualización se mezclan elementos diversos, reconocidos como centrales en la construcción identitaria del Ecuador, como la referencia hegemónica al mestizaje, las formas de vida y de pensamiento de las poblaciones indígenas y afro ecuatorianas, con las contribuciones teóricas más heterodoxas sobre el desarrollo, provenientes de una intelectualidad y unos movimientos sociales críticos, fundamentalmente urbanos, criollos y occidentales. En realidad, el Buen Vivir es una categoría moderna, formulada mediante el azaroso cruce semántico entre el *Sumak Kawsay*, neologismo de la lengua kichwa, y otros muchos “apellidos” del desarrollo (Gudynas, 2014; Le Quang y Vercoutère, 2013; Oviedo, 2014; Pérez, 2014).

En su utilización por el ejecutivo y la burocracia gubernamental, no se pretende rechazar los fundamentos civilizacionales occidenta-

les, a saber: la idea de progreso, el crecimiento económico capitalista y la democracia liberal representativa (Fernández, 2013) tal como se pronosticó por una literatura más esencialista y por la retórica salvacionista y de refundación que persiste en el discurso presidencial, sino que se propone matizar tales elementos, reubicando la estrategia de desarrollo y de inserción internacional del país.

Lejos de tratarse de una alternativa de civilización, el Buen Vivir es más bien una “tradición inventada” y una reformulación parcial y sincrética, que el ejecutivo buscó articular con las modernísimas “Revolución Ciudadana” y “Socialismo del Siglo XXI”. Desde dentro del capitalismo de mercado y de las instituciones de la democracia representativa, se buscan adecuaciones institucionales orientadas a una mayor y diversa participación, redistribución y equidad (Bretón et al., 2014; Viola, 2014).

En base a esta interpretación, aquí se hace referencia a una política de desarrollo y cooperación del Buen Vivir, entendida como una vía creativa propuesta del oficialismo para el Ecuador, de recuperación del Estado, búsqueda de autonomía y de emancipación nacionales, en nuevos esquemas de planificación, regulación y redistribución, mayormente apropiados y orientados al cambio social.

COOPERACIÓN PARA EL BUEN VIVIR: LA RECUPERACIÓN DEL ESTADO COMO EJE VERTEBRAL

Esta formulación del Buen Vivir, como vía creativa para la recuperación del Estado, se inspira en diversos insumos intelectuales y teóricos, siendo centrales: la reformulación neo estructuralista cepalina de los años 90 del siglo XXI; su modelo de desarrollo endógeno y “orientado a las exportaciones” para la “transformación productiva con equidad”; el ejemplo de “intervencionismo selectivo” de los países del Sudeste asiático; y las propuestas inscritas en el Consenso de Buenos Aires que repiensen el papel del Estado y del mercado y reconsideran la importancia de la concertación regional en un mundo crecientemente multipolar. También por la aportación de una intelectualidad latinoamericana crítica que converge en una mayor atención por el “nodo epistémico de la colonialidad”, respaldando las reivindicaciones que las fuerzas sociales indígenas vehiculaban desde los años 80. Se trataría de un buen ejemplo de “retorno del péndulo ideológico” hacia la revitalización de la centralidad del Estado como actor que moldea los tipos empíricos de capitalismo y de globalización, después de más de dos décadas en las que, bajo el paradigma ideológico neoliberal, se propició su “retirada” conceptual y práctica (Evans, 1997; Weiss, 2004).

Uno de los propósitos centrales de esta vía creativa de recuperación del Estado es la reformulación del desarrollo y la cooperación

internacional, refutando los términos del consenso aperturista de las décadas pasadas. Las prioridades nacionales se reubican en espacios fronterizos de alta complejidad: entre el desarrollo y el postdesarrollo; entre la necesaria inserción en la economía global y la búsqueda de apropiación e institucionalización; entre el cambio de la matriz productiva y exportadora y la voluntad de recuperar y potenciar los saberes y las prácticas políticas y económicas de las poblaciones autóctonas del continente.

Se manifiesta también como forma propia de poner en práctica el llamado neoestructuralismo cepalino de “transformación productiva con equidad”, de apertura al comercio e ingreso en cadenas regionales y globales de valor, mediante un “intervencionismo selectivo” del Estado, capaz de evitar los excesos paternalistas del modelo ISI. Lo que es más importante, se trata de un intento de reconocimiento de las peculiaridades domésticas del Ecuador, en rechazo al síndrome de la receta única que había afectado tanto al estructuralismo de los años 60 como al Consenso de Washington de los años 80 y 90 (CEPAL, 1996; 2012; 2013; Chang, 2004; Kay, 2002; Ocampo, 2005; Ramos y Sunkel, 1991; Ranis, 1998; Rivadeneira, 2000; Stiglitz, 2003).

La intencionalidad que atraviesa la propuesta ecuatoriana del Buen Vivir es el rechazo del “mismo paquete de reformas para todas las naciones latinoamericanas” y la elaboración de una forma propia de desarrollo y convivencia social (Stirton, 2000: 178), que obtuvo resultados destacados en términos de bienestar⁵. Mediante una cooperación para el Buen Vivir, se busca “complementar a los mercados en lugar de reemplazarlos”, con políticas industriales, de educación y capacitación, de redistribución, salud y servicios sociales, acompañadas de un refuerzo institucional que permita el diagnóstico informado

5 Gracias a una contingencia macroeconómica favorable y al aumento considerable del presupuesto nacional destinado al sector social, del 3,9% del PIB en 2001, al 9,9% en 2013, en el país se observa la mejora de diversos indicadores sociales de bienestar. Entre ellos, destaca una reducción del coeficiente GINI de distribución del ingreso, de 0,565 a 0,485 entre 2000 y 2013. Aumenta la tasa neta de asistencia básica, del 89,2% en el año 2000, al 96,1% en 2013; se reduce el porcentaje de personas en situación de pobreza, medida por necesidades básicas insatisfechas, del 51,6% en 2005, al 38,7% en 2013; la pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas baja de un 25,9% al 14,4% en los mismos años. En cuanto al acceso y la calidad de la salud, la tasa de mortalidad en la niñez baja de 25 a 17 muertos por 1000 nacidos vivos, entre 2000 y 2013. La tasa de escolaridad aumenta de, 8,8% al 9,7% en los mismos años, y se reduce la tasa de analfabetismo del 8,6% al 6,7% (del 17,4% al 12,9% en el sector rural). Estos datos pueden consultarse en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC): www.siiise.gob.ec (consultado en mayo de 2015). Para un análisis detallado de los logros sociales de la Revolución Ciudadana, véase el texto de Núñez (2014: 13-50).

y la planificación (Ramos y Sunkel, 1991; Rivadeneira, 2000; Stiglitz y Wolfson, 1997: 327).

En términos de política exterior, de cooperación y de construcción regional, este proceso tiene al menos tres implicaciones fundamentales: en la estrategia de apropiación y adecuación de la cooperación internacional recibida; en el modelo nacional de inserción internacional; y en el mismo paradigma de desarrollo formulado por el ejecutivo.

APROPIACIÓN Y GESTIÓN SOBERANA DE LA COOPERACIÓN RECIBIDA

En primer lugar, destaca un objetivo de apropiación y gestión soberana de la cooperación recibida, en base a la voluntad de atar y supeditar la Ayuda Oficial exterior a la planificación doméstica del desarrollo, evitando las condicionalidades de la cooperación tradicional, así como la injerencia de agencias extranjeras y otros actores de la cooperación internacional (Rivadeneira, 2000)⁶. Se trataría de cumplir con los mandatos del Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) donde se establece la necesidad de que la cooperación internacional sea “un instrumento de política exterior de los Estados” que debe coincidir con las necesidades de “la sociedad ecuatoriana detectadas por su gobierno”. Por este motivo es “imprescindible” que el Estado conduzca “los eventuales recursos de la cooperación al cumplimiento de esos objetivos y metas” (SENPLADES, 2013: 344).

Este es el marco explicativo de la revisión de la cooperación internacional recibida y el inicio de la construcción de una política pública para impulsar la cooperación ofrecida por Ecuador en su dimensión Sur – Sur. Pero para ello fue necesario realizar “el deber de casa”, es decir ordenar, racionalizar y planificar la gestión de la cooperación para lo cual se pusieron en marcha cuatro procesos interconectados (Ayllón y Dolcetti, 2014a: 185-186):

1. Garantizar que los nuevos preceptos constitucionales, fuesen el faro orientador al que dirigieran su mirada los donantes, es decir, lograr la compatibilidad de sus programas y proyectos con los principios del artículo 416 de la Carta Magna, a saber,

6 A este respecto, resulta ejemplar la decisión del gobierno de los Estados Unidos de concluir su programa de cooperación y cerrar la oficina en el Ecuador de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en septiembre de 2014, debido a la imposibilidad de alcanzar un nuevo acuerdo bilateral de cooperación. Igualmente el replanteamiento de las relaciones del país andino con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), imputados por el gobierno debido a las condicionalidades atadas a sus préstamos y programas de financiación.

“la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad”.

2. Revertir la tendencia de los donantes a operar “puenteando” a las instituciones públicas, con los consecuentes impactos negativos en lo referente a la dispersión, fragmentación y falta de alineamiento de los proyectos e iniciativas de las agencias públicas y privadas de cooperación de los países donantes. Sólo de esta manera la cooperación internacional podría complementar los esfuerzos nacionales y articularse con las estrategias de desarrollo reflejadas en el Plan Nacional del Buen Vivir. Con este fin se creó un sistema de monitoreo, control y registro de la información sobre la cooperación presente en Ecuador que complementó las estructuras del sistema nacional de planificación, de finanzas y de contratación públicas para seleccionar los proyectos, centralizándose los recursos financieros aportados por los donantes en una cuenta única del Banco Central. Así se lograba transparentar la cooperación y reducir los costes en su ejecución (Rosero, 2012). Esta fue la lógica subyacente al proceso iniciado de regularización de las actividades de las ONG internacionales en Ecuador (Ortiz, 2014; 2014a)⁷. Recientes investigaciones han puesto de manifiesto que, al contrario de lo que podría suponerse, las propias ONG internacionales afectadas por las nuevas disposiciones reguladoras no ven como excesiva la normativa vigente. Tampoco entienden que el hecho de alinear sus proyectos con los planes nacionales de desarrollo impida su normal actividad. En una encuesta aplicada a las 12 principales ONG extranjeras que actúan en Ecuador, sólo el 15 % afirmaron que los nuevos procedimientos coartan su libertad de acción (Dousdebés, 2014).
3. Implementar la descentralización territorial de la cooperación contemplada en la Constitución para lo cual se transfirió a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en un proceso

7 Debe señalarse que el decreto n° 16, de 4 de junio de 2013, que reglamenta el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas, afecta tanto a las ONG internacionales como a las nacionales. La diferencia es que la relación con las primeras es competencia de la SETECI, mientras que las segundas se encuentran bajo el ámbito de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política. El decreto suscitó acusaciones como ser una herramienta tecnocrática y “una incisiva estrategia de regulación de ONG que potencialmente podrían financiar a organizaciones sociales e influirlas con sentidos críticos” (Ortiz, 2014: 601).

gradual, la capacidad de “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”, según el Título V (Organización territorial del Estado), Capítulo IV (Régimen de competencias), Artículo 262 (Competencias exclusivas de los gobiernos regionales autónomos). Posteriormente, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establecieron que “los GAD podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y de los principios de equidad, solidaridad, subsidiariedad, interculturalidad, oportunidad y pertinencia” (artículos 68 y 131).

4. Adoptar los acuerdos internacionales sobre eficacia y calidad de la cooperación, particularmente la Declaración de París (2005) suscrita por Ecuador en 2009. De esta manera la cooperación internacional estaría obligada a seguir los principios *parisinos* de alineación, apropiación, armonización, gestión basada en resultados y mutua responsabilidad siendo funcional su rúbrica al fortalecimiento del objetivo 5.4 del Plan Nacional del Buen Vivir (2007-2010). Así se favorecería la racionalización de la cooperación y la promoción del diálogo soberano con los donantes a partir del respeto mutuo en el marco de las necesidades de desarrollo del país (Rosero, 2012).

PRIORIZANDO EL EJE SUR-SUR: EL MODELO ECUATORIANO DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

En segundo lugar, se busca reconfigurar el modelo ecuatoriano de inserción internacional, privilegiando un eje de interrelación Sur-Sur y triangular, la búsqueda de aliados estratégicos y la apuesta por una integración regional constructiva. Desde esta perspectiva “la CSS se inserta como denuncia de las asimetrías del poder político y económico internacional, direccionada a generar mayores niveles de cohesión entre los países en desarrollo contribuyendo a la conformación de bloques regionales y transregionales” (Viola, 2012: 4). Es decir, la CSS como “reivindicación política ante inequidades estructurales del orden internacional” (SETECI, 2011: 65). Así el Ecuador se beneficiaría de un orden mundial multipolar y más democrático, propiciando la redefinición de los regímenes financieros y comerciales regionales e internacionales, diversificando sus socios y dirigiendo de manera regulada su apertura. De esta manera, se evitarían los riesgos de reprimarización y *double-dip recession* que, en el contexto actual, preo-

cupan a los países latinoamericanos de matriz primario exportadora (CEPAL, 2012; Cypher, 2009; Salama, 2012).

Bajo esta lógica se reorientó la cooperación del Ecuador hacia un esfuerzo de reconstrucción y redefinición política e identitaria de la región, contribuyendo a repensar Latinoamérica, sus modelos de desarrollo y su lugar en un complejo y cambiante orden mundial, en el marco de nuevos procesos regionalistas, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que se constituyen ahora en ejes prioritarios para el país (Vivares et al., 2013)⁸. Es decir, se consagraba la conexión entre CSS e integración latinoamericana. No en vano, la Constitución de Montecristi, en sus artículos 416 y 423 respectivamente, proclama como uno de los principios de las relaciones internacionales del país, el impulso prioritario “a la integración política, cultural y económica de la región andina y de América del Sur” y “en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe” como “objetivo estratégico del Estado”. En opinión de Surasky, Ecuador configuraba la integración regional desde una óptica superadora de las bases meramente comerciales, avanzando en su consideración “como una herramienta de utilización imprescindible para lograr el reposicionamiento global de la región” (Surasky, 2013: 177).

Este mandato constitucional es funcional a la reducción de las desigualdades al interior y al exterior de la región que obstaculizan la integración. Además promueve la complementariedad a través de mecanismos solidarios de comercio compensado, como el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), fortaleciendo la creación de la infraestructura física demandada por la región para impulsar su desarrollo e impulsando plataformas lideradas y hospedadas por países latinoamericanos donde se promueve el proceso de integración regional (SETECI, 2011: 8).

Estas orientaciones básicas sobre la integración fueron desarrolladas en el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) que afirma la necesidad de que el país contribuya a la “configuración de un espacio político regional como dinámica fundamental en la tensión con la estructura global de poder”. Para ello se formula un objetivo n° 12 en cuyo enunciado se apunta a construir procesos de ruptura con realidades existentes, para lo cual se aspira a consolidar los meca-

8 Conviene recordar la importancia estratégica para la proyección internacional de un país sin recursos de poder duro, como Ecuador, de albergar la sede de UNASUR, en Quito, y de ejercer la Presidencia Pro Tempore de CELAC durante el año 2015.

nismos de integración entre países del Sur, particularmente entre los latinoamericanos, al objeto de “profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana”. Se apuesta también por la “complementariedad y convergencia de América Latina y el Caribe” haciendo de la articulación política el eje central de cualquier proyecto de integración para posicionar mejor a la región a nivel global, fortalecer las capacidades domésticas de las sociedades y “de la gobernanza internacional a nivel regional y subregional”. En consecuencia, conforme al lineamiento 12.7, punto b, se busca “fortalecer la Cooperación Sur – Sur como instrumento de integración regional”. De esta forma, el compromiso de Ecuador con la gobernanza regional y la integración quedan reflejados en el principal instrumento nacional de planificación del desarrollo (SENPLADES, 2013).

La reconfiguración del modelo ecuatoriano de inserción internacional se relaciona con otras demandas que, en materia de gobernanza del desarrollo, el país ha formulado a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana⁹. La responsable de SETECI, Gabriela Rosero, ha enfatizado la aspiración del Ecuador favorable a una nueva arquitectura de la cooperación internacional. Su punto de partida es el diagnóstico sobre las relaciones de poder del sistema internacional que afectan también a la cooperación, con las consecuencias conocidas de una gobernanza asimétrica que gira alrededor del CAD/OCDE al que se caracteriza como “poco flexible y adaptable a los continuos cambios de las fuerzas y actores que componen el sistema” sin lograr incluir “el enorme potencial e innovación que acompaña el movimiento Sur-Sur”. El problema no sería de gerencia o de capacidades técnicas. Se trataría de una “dificultad política” para avanzar en la discusión sobre el desarrollo y de las instituciones que han alimentado durante décadas “el discurso del subdesarrollo del Sur”. La exclusión de los países del Sur en la toma de decisiones que les afectan demanda la superación de viejos anacronismos y la construcción de un nuevo sistema de gobernanza. Por esos motivos, Ecuador ha defendido una nueva arquitectura de la cooperación, en sintonía con otros países de la región, ganando un “rol de creciente liderazgo” en los debates sobre el futuro de la cooperación, “como generador de nuevas ideas y concepciones” (Rosero, 2012: 108).

9 SETECI se define en el artículo n° 3 de su Código de Ética como “una entidad rectora de la política pública de cooperación, innovadora, transformadora, creativa, generadora de políticas y modelos de gestión, referente de buenas prácticas a nivel nacional, regional e internacional y coherente con la filosofía del Buen Vivir” (SETECI, 2013).

NUEVAS PRIORIDADES PARA OTRO MODELO DE DESARROLLO

En tercer lugar, se constata un giro en las prioridades de la cooperación internacional del Ecuador, a partir de la renovación del mandato presidencial en 2013, pero de forma acelerada desde la segunda mitad del año 2014 como consecuencia del desplome de los precios del petróleo. Se requiere ahora imprimir a la cooperación internacional, tanto a la recibida desde el Norte como desde el Sur, y en menor medida a la que se ofrece desde Ecuador, un papel de instrumento catalizador al servicio de una nueva economía del conocimiento basada en las ideas como recursos infinitos, frente a la dependencia de los recursos naturales no renovables, para contribuir a un proceso de largo plazo denominado “Cambio de la Matriz Productiva” (CMP).

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES), define la matriz productiva como “la forma cómo se organiza la sociedad para producir determinados bienes y servicios”, incluyendo “los procesos estrictamente técnicos o económicos” de producción, así como “todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas” (SENPLADES, 2012: 7). Tal como se establece en los principios rectores de política de desarrollo nacional, incluidos en la Constitución del año 2008 y en los instrumentos sucesivos de operacionalización e implementación de su Agenda de CMP, se propone un verdadero cambio estructural. La propuesta consiste en coadyuvar la transición de un patrón de especialización primario-exportador, que lo caracterizó durante las últimas décadas y que propició su vulnerabilidad ante las oscilaciones de precios en los mercados internacionales junto a un progresivo deterioro de sus términos de intercambio, a un “desarrollo endógeno con vinculación estratégica al sistema mundo (...) que privilegie la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad” (SENPLADES, 2012: 8- 11). En palabras de René Ramírez, Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), se trata de “pasar de la economía de los ‘recursos finitos’ a la de los ‘recursos infinitos’”, o a una verdadera “economía social del conocimiento” (Pérez, 2013).

Así pues, según el presidente Correa, la cooperación en Ecuador debería orientarse “al talento humano, ciencia y tecnología que es lo que necesitamos para el desarrollo” (SETECI, 2014: 1). Este ha sido el sentido que se le ha dado, por ejemplo, a la negociación y puesta en marcha de un nuevo Marco de Asociación 2014-2018 Ecuador-España, el documento estratégico que orienta la cooperación bilateral. De

un programa de cooperación dirigido en el pasado al apoyo a los sectores sociales básicos y a los grupos vulnerables (afrodescendientes, indígenas, etc.), siguiendo las lógicas de la agenda internacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio, se ha pasado a una planificación que apuesta por campos prioritarios de intervención en el sector productivo, la ciencia, tecnología y el talento humano.

En efecto, el Marco de Asociación pasará a priorizar, en sintonía con los objetivos nacionales de desarrollo, las políticas y lineamientos contemplados en la Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) en lo referente a la “promoción de la integración recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científico y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades” (Objetivo 4.6) y al impulso a “la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable” fomentando la inclusión y redistribuyendo los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero (Objetivo 10.4).

Esta nueva priorización de la cooperación española en el país andino, sintomática del avance en el proceso de apropiación y gestión soberana de la cooperación internacional en Ecuador, se extiende también a la composición de los instrumentos de la cooperación bilateral. Por una parte, ello se refleja en la reorientación de los proyectos que son financiados en el ámbito del Programa de Canje de Deuda Ecuador – España. En su tercera etapa se financiaron proyectos de condonación de deuda para la adquisición de equipos para laboratorios en cinco universidades tecnológicas ecuatorianas por un total de 12 millones setecientos mil dólares. Por otra parte, en el mayor esfuerzo que se pondrá en instrumentos que faciliten “la transferencia de conocimientos, tecnología e innovación a través del intercambio de experiencias, y menor requerimiento de transferencia de recursos financieros” como corresponde a la realidad del grado de desarrollo relativo del Ecuador, es decir, “al aumento de disponibilidad de recursos públicos para inversiones en el desarrollo nacional y a un cuadro de planificación que privilegia este tipo de instrumentos por parte de la cooperación internacional”¹⁰ (Cooperación Española/SETECI, 2014: 4).

10 Debe añadirse a tales instrumentos la incorporación de la cooperación triangular como mecanismo para poner a disposición de terceros países las experiencias exitosas entre España y Ecuador, con énfasis en países de semejante o inferior nivel de desarrollo relativo (Cuba, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana) bajo la modalidad de costes compartidos al 50 %. A tal objeto la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la SETECI suscribieron un Memorando de Entendimiento para la creación de un programa de cooperación triangular, en Quito, el 11 de noviembre de 2014.

En los próximos años es previsible una profundización en esta agenda de alineamiento de la cooperación internacional recibida, principalmente desde el Norte, disminuyendo la participación de la ayuda vinculada al desarrollo social y, en sentido contrario, aumentando la proporción de recursos financieros y asistencias técnicas orientadas “a la innovación, conocimiento y fortalecimiento del talento humano ecuatoriano, para contribuir con los esfuerzos hacia el Cambio de la Matriz Productiva” (SETECI, 2015: 1).

Sin embargo permanece el reto de aprovechar las oportunidades que, en esos campos mencionados, pueden ofrecer tanto los procesos de integración regional latinoamericanos como la CSS de aquellos países con niveles de desarrollo científico-tecnológico e industrial más elevados. Es el caso de Brasil, México, Argentina, Chile o Cuba, cuyas experiencias de CSS asociadas al proceso de CMP y de innovación son insuficientemente conocidas y aprovechadas por las instituciones públicas, centros de investigación y Universidades del Ecuador.

En efecto, hay un amplio espacio para el intercambio de experiencias y el aprovechamiento de estos conocimientos, prácticas y programas por parte de las instituciones ecuatorianas responsables de impulsar la transformación de la matriz productiva. Varios países de la región están dirigiendo su cooperación y reorientando su participación en los procesos y mecanismos regionales de integración a la ciencia y la tecnología y a la exploración de complementariedades para sus estrategias de cambio productivo¹¹. Un ejemplo es Brasil, visitado por el presidente Correa en 2014, donde afirmó que “los gobernantes de Latinoamérica deben tener agendas regionales de investigación para no duplicar esfuerzos y cooperar en el desarrollo” (Holguín, 2014: s/p).

Sin duda la CSS constituye un instrumento de desarrollo que permite a los países promover cambios estructurales en sus sistemas productivos. Ecuador es consciente de ello aunque debería diseñar una estrategia específica para su mayor aprovechamiento. La CSS, en su dimensión técnica, y los procesos regionales, en lo referente a las políticas de integración productiva, generación de cadenas de valor, diversificación de exportaciones e incremento de su contenido de conocimiento y valor agregado, presentan grandes potencialidades. No obstante, es necesario identificar cuáles de esos programas tienen más ventajas comparativas, valor añadido y mejor relación coste-beneficio para contribuir a la estrategia ecuatoriana de desarrollo, de cambio de la matriz productiva y del Buen Vivir.

11 En esta línea se enmarca la creación del Consejo Sudamericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSUCTI) de UNASUR, creado el 30 de noviembre de 2012.

CONCLUSIONES

En las primeras secciones de este capítulo, se ha descrito la reciente reformulación del marco institucional de cooperación del Ecuador como un paradigma posiblemente transformador, orientado a la mayor apropiación de la ayuda recibida, así como a la reconsideración de su modelo de inserción internacional y de su papel en los cambiantes regionalismos latinoamericanos. Gracias a la institucionalización de unos principios novedosos para sus relaciones exteriores, el país propone la modificación de las normas e instituciones que sustentan el actual orden mundial imperante y el sistema de la cooperación internacional para el desarrollo.

Sin embargo, también se ha destacado la emergencia de disputas de sentido sobre el verdadero significado de tales elementos normativos que orientan la cooperación ecuatoriana y, más en general, su política pública. Reconociendo que en ella coexisten dimensiones esencialistas, ideológicas y pragmáticas, se afirmó la imposibilidad de seguir hablando de la existencia de una genuina “Cooperación para el *Sumak Kawsay*”, la cual implicaría un esfuerzo de refundación del esquema civilizatorio occidental en el que se encuentra inmersa la sociedad ecuatoriana.

En este sentido, se propuso la idea de una Cooperación para el Buen Vivir, la cual no rechaza los patrones de desarrollo del paradigma moderno, sino que se dirige principalmente a un objetivo de recuperación del Estado, de su capacidad de gestión soberana y planificación. Si bien está en discusión la naturaleza “antisistémica” de la cooperación para el Buen Vivir, lo que queda claro es que se trata de una aproximación inédita y valiosa en el escenario político e intelectual internacional.

Esta priorización, que quedó patente en la acción gubernamental del segundo mandato del economista Rafael Correa Delgado, en la actualidad está implicando la profundización de divisiones y conflictos con segmentos importantes de la sociedad ecuatoriana, primando las fuerzas de izquierda y los movimientos indígenas, actores clave en la consolidación de PAIS en el poder.

La sociedad civil organizada ecuatoriana está reivindicando retomar el diálogo con el Estado acerca de los contenidos materiales de tales principios aunque surgen voces que denuncian “un proceso de reificación de los principales escenarios de acción” (Ortiz, 2014: 583).

En razón de ello, para futuras investigaciones se considera imprescindible observar las respuestas del ejecutivo ecuatoriano ante tales demandas de la sociedad civil organizada, considerando su capacidad de reforzar el diálogo con sus bases de apoyo.

En relación a lo anterior, será importante dar seguimiento a la inacabada conceptualización del marco gubernamental de políticas públicas, entendiendo si, en su puesta en práctica, primarán los contenidos de consolidación y centralización estatal o si, por lo contrario, se dedicará mayor espacio a los objetivos de profundización democrática, propiciando la participación activa de los diversos sectores sociales.

Finalmente, habrá que considerar si la experiencia ecuatoriana de CSS, al igual que otros países pequeños como Uruguay y el Salvador, consiste en una propuesta y una forma de cooperación más horizontal y vinculada a propuestas propias e innovadoras para el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Freddy 2014 “La distorsión del Sumak Kawsay” en Oviedo, Atawallpa (ed.) *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay* (Wuito: Sumak, Quito).
- Ayllón, Bruno y Dolcetti, Michele 2014 “El Buen Vivir del Ecuador: crisis del desarrollo y cooperación internacional” en *Mural Internacional*, v. 5 N° 1, enero-junio, pp. 28-37.
- Ayllón, Bruno y Dolcetti, Michele 2014a “Revolución Ciudadana, Buen Vivir y Cooperación en Ecuador (2007-2013)” en *Relaciones Internacionales* v. 23 N° 46, junio-diciembre 2014, pp. 28-37.
- Bretón, Víctor, Cortéz, David y García, Fernando 2014 “En busca del *sumak kawsay*” en *Íconos*, N° 48, enero, pp. 9-24.
- Calisto, Martin y Langmore, John 2014 “The *Buen Vivir*: A Policy to Survive the Anthropocene?” en *Global Policy*, v. 6 N° 1, febrero, pp. 64-71.
- CEP 2013 *Constitución de la República del Ecuador* (Quito: CEP, Quito).
- CEPAL 2013 *Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2012 *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 1996 *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Chang, Ha-Joon 2004 *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica* (Madrid: IUDC/La Catarata).
- Cooperación Española/SETECI 2014 *Marco de Asociación Ecuador - España (2014-2018)*, 11 de noviembre. Disponible

- en: <http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/marco-asociacion-ecuador-espana-2014-2018.pdf> (consultado en junio de 2015).
- Cortéz, David 2010 *La construcción social del 'Buen Vivir' (Sumak Kawsay) en Ecuador. Genealogía del diseño y gestión política de la vida* (Quito: UASB, Quito).
- Cypher, James Martin 2009 "¿Vuelta al siglo XIX? El auge de las materias primas y el proceso de "primarización" en América Latina" en *Foro Internacional*, v. XLIX N° 1.
- Digemans, Alfonso y Ross, César 2012 "Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones" en *Revista CEPAL*, N° 108, diciembre, pp. 27-50.
- Domínguez, Rafael y Caria, Sara 2014 "La ideología del Buen Vivir: la metamorfosis de una 'alternativa al desarrollo' en desarrollo de toda la vida" en *Pre-textos para el debate* N° 2, (Quito: UASB).
- Dousdebés, Nicolás 2014 *Análisis de los principales cambios implementados en el área de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) extranjeras que realizan labores de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Ecuador (2007-2013)*. Tesis de Maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador.
- Escobar, Arturo 2005 "El "postdesarrollo" como concepto y práctica social" en Mato, Daniel *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (Caracas: Universidad Central de Venezuela).
- Evans, Peter 1997 "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *Center of International Studies*, N° 1, octubre, pp. 62-87.
- Fernández, Blanca, PARDO, Liliana y Salamanca, Katherine 2014 "El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa? Un diálogo con Alberto Acosta" en *Íconos*, N° 48, enero, pp. 101-117.
- Fernández, Gonzalo 2013 "¿Una cooperación internacional ajena al desarrollo?", *Pueblos. Revista de información y debate*. Disponible en: <http://www.revistapueblos.org/?p=15241> (consultado en noviembre de 2014).
- Gudynas, Eduardo y Acosta, Alberto 2011 "La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa" en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, v. 16 N° 53, abril-junio, pp. 71-83.
- Gudynas, Eduardo y Acosta, Alberto 2011 "El buen vivir o la disolución de la idea de progreso" en Rojas, Mariano *La*

- medición del progreso y el bienestar. Propuestas desde América Latina*, (México DF: Foro Consultivo Científico y Tecnológico).
- Gudynas, Eduardo 2014 “Buen Vivir: sobre secuestros, domesticaciones, rescates y alternativas” En Oviedo, Atawallpa *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay* (Quito: Sumak).
- Gudynas, Eduardo 2013 “El malestar moderno con el Buen Vivir: Reacciones y resistencias frente a una alternativa al desarrollo” en *Ecuador Debate*, N° 88, abril, pp. 183-206.
- Herrera, Gioconda (ed.) 2008 *Ecuador: la migración internacional en cifras* (Quito: UNFPA-FLACSO)..
- Holguín, Diana 2014 “El mandatario ecuatoriano almorzó con el expresidente Lula da Silva” en *El Telégrafo*, 16 de julio. Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/un-acuerdo-contempla-la-llegada-de-cientificos-brasilenos-al-pais-galeria.html> (consultado en junio de 2015).
- Kay, Cristóbal 2002 “Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿por qué Asia Oriental superó a América Latina?” en *Debate Agrario*, N° 34, julio, pp. 45-94.
- Larrea, Ana María 2009 “La disputa de sentidos por el Buen Vivir como proceso contrahegemónico” en SENPLADES *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay* (Quito: SENPLADES)
- Le Quang, Matthieu y Vercoutère, Tamia 2013 *Ecosocialismo y Buen Vivir. Diálogo entre dos alternativas al capitalismo* (Quito: IAEN).
- Núñez, Jorge 2014 “Ecuador. De la gran crisis a la Revolución Ciudadana. 1999-2014” en Núñez, Jorge *Ecuador. Revolución Ciudadana y Buen Vivir* (Quito: Yulca)
- Ocampo, José Antonio 2005 *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina* (México: CEPAL).
- Ortiz, Andrés 2014 “Democracia disciplinaria y participación social. Paradojas de la interacción entre el proyecto político de la Revolución Ciudadana con la sociedad civil ecuatoriana” en *Ecuador Debate*, N° 93, diciembre, pp. 141-154.
- Ortiz, Andrés 2014a “Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador” en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 76, octubre-diciembre, pp. 583-612.
- Oviedo, Atawallpa 2014 “Ruptura de dos paradigmas” en Oviedo, Atawallpa *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay* (Quito: Sumak).
- Pérez, Alfredo 2014 “¿Buen Vivir o Sumak Kawsay?” en Oviedo, Atawallpa: *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay* (Quito: Sumak: Quito).

- Pérez, Orlando 2013 “Entrevista a René Ramírez. La idea es ir de los recursos finitos a los infinitos” en *El Telégrafo*, 13 de diciembre. Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/cultura1/item/la-idea-es-ir-de-los-recursos-finitos-a-los-infinitos.html> (consultado en junio 2015).
- Ramírez, Franklin 2009 “El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador” en Ospina, Pablo, Kaltmeier, Olaf y Büschges, Christian *Los Andes en Movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político* (Quito: UASB).
- Ramos, Joseph y Sunkel, Osvaldo 1991 “Introducción: hacia una síntesis neoestructuralista” en Sunkel, Osvaldo *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Ranis, Gustav 1998 “Éxitos y fracasos de la experiencia de desarrollo desde los años ochenta” en Emmerj, Louis y Núñez, José *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (Washington DC: BID).
- Rivadeneira, Luis 2000 *América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL/CELADE/FNUAP/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/División de Población).
- Rosero, Gabriela 2012 “La Cooperación Internacional en tiempos de Revolución Ciudadana” en *Línea Sur*, N° 3, octubre, pp. 104-116.
- Salama, Pierre: 2012 “Globalización comercial: desindustrialización prematura en América Latina e industrialización en Asia” en *Comercio Exterior*, v. 62 N°6, pp. 34-44.
- Sen, Amartya 2007 “Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI” en López, Fernando *Desarrollo: crónica de un desafío permanente* (Granada: Universidad de Granada).
- SENPLADES 2009 *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* (Quito: SENPLADES).
- SENPLADES 2013 *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017* (Quito: SENPLADES).
- SENPLADES 2012 *Transformación de la Matriz Productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano* (Quito: SENPLADES).
- SETECI 2014 *Cooperación como forma de vida* (Quito: SETECI).
- SETECI, Ética 2013 *Nuestra forma de cooperar* (Quito: SETECI).
- SETECI 2011 *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2010-2011*, (Quito: SETECI).

- Stiglitz, Joseph y Wolfson, Leandro 1997 “Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático”, *Desarrollo Económico*, v. 37 N° 147, octubre-diciembre, pp. 323-349.
- Stiglitz, Joseph 2003 “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina” en *Revista de la CEPAL*, N° 80, agosto, pp. 4-40.
- Stirton, Frederick 2000 *Latin America in the World Economy. Mercantile Colonialism to Global Capitalism* (Oxford: Westview Press).
- Surasky, Javier 2013 “Presentación y marco de la Cooperación Sur-Sur del Ecuador” en Ayllón, Bruno y Tahina Ojeda (Coords.) *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina. Políticas Afirmativas y Prácticas Transformadoras* (Madrid: IUDC/La Catarata).
- Viola, Andreu 2014 “Discursos “pachamamistas” versus políticas desarrollistas: el debate sobre el sumak kawsay en los Andes” en *Íconos*, N° 48, enero, pp. 55-72.
- Viola, Carolina 2012 en “Un nuevo paradigma para la cooperación internacional en el Ecuador” *Cooperamos*, N° 4, abril, pp. 18-20.
- Vivares, Ernesto, Torres, Paúl y Cvetich, Kristina 2013 “Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos” en Bonilla, Adrián y Álvarez, Isabel *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo CELAC e Iberoamérica* (San José de Costa Rica: FLACSO).
- Walsh, Catherine 2009 *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época* (Quito: UASB/Abya-Yala)
- Weiss, Linda 2004 *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*, (Cambridge: Cambridge University Press).

Rita Giacalone

LA COOPERACION SUR-SUR EN LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL, CHILE Y VENEZUELA

INTRODUCCIÓN

A comienzos del siglo XXI, la cooperación Sur-Sur (CSS) ganó importancia en la política exterior de los países en desarrollo, un factor que algunos gobiernos consideran resultado de una “diplomacia solidaria” para democratizar el sistema multilateral (IPEA-ABC, 2010), pero que otros atribuyen al fracaso de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la Ronda Doha (RATNA/SIDHU, 2008), que forzó a esos países a ampliar su comercio por otros medios. De esta manera, las interpretaciones de la CSS van del polo de la solidaridad al de la satisfacción de los intereses nacionales de los oferentes.

En este capítulo la CSS se enfoca como un instrumento de política exterior, basado en la idea que los problemas comunes de países en desarrollo facilitan la cooperación para solucionarlos y el desarrollo mutuo (BILAL, 2012). La CSS vincula desarrollo económico y solidaridad ya que el donante aspira a convertirse en socio y no, en benefactor del receptor porque la asistencia que da implica un beneficio para su propio desarrollo (Herbst, 2011: 67). El canciller brasileño Celso Amorim lo resume así “... buscamos una América del Sur políticamente estable, socialmente justa y económicamente próspera no sólo por solidaridad sino también por interés, porque el bienestar y

progreso de nuestros vecinos... fomenta nuestro bienestar y progreso” (“Ministro Celso Amorim fala sobre a política do governo para o comércio exterior”, 2003: 3).

Sin embargo, la CSS no es aleatoria (excepto en caso de desastres naturales u otras crisis humanitarias) por lo cual evaluar de forma comparativa su importancia en las agendas de política exterior de naciones latinoamericanas y su orientación geográfica permite vincularla con modelos de desarrollo, estrategias de inserción internacional e integración regional. Su importancia la determina el monto de recursos que se le otorgan y el discurso gubernamental que la justifica, lo que hace que como metodología se combine análisis de datos estadísticos¹ con revisión del discurso oficial sobre CSS.

Toda agenda de política exterior está influida por los principios que orientan la acción externa de un Estado-nación (intereses nacionales), la situación doméstica del gobierno, su programa político-económico, la posición en el sistema internacional (estructura) y las preferencias de quienes toman las decisiones (agencia). Hay una agenda de política exterior estatal, con objetivos de largo plazo, y otra gubernamental, con objetivos a corto o mediano plazo (Taylhardat, 2005), pero los gobiernos influyen más porque tienen a su disposición recursos, líderes y proceso de diseño y responden al contexto histórico-político nacional e internacional (Gardini/Lambert, 2011). Estos factores hacen que el gobierno defina problemas o temas y los jerarquice para formular y aplicar cursos de acción. En la definición pueden incidir grupos de interés económico, organismos, burocracias, partidos y movimientos sociales (Pinheiro, 2009) pero la decisión final es del gobierno. En resumen, la agenda incluye problemas y temas con respecto a los cuales un gobierno elige realizar acciones de política exterior (Russell, 1990).

Brasil, Chile y Venezuela representan los principales modelos de desarrollo que existen en América Latina. Mientras los gobiernos de Chile y Venezuela aparecen como los extremos del espectro de opciones, con el primero orientado hacia un modelo de desarrollo económico en el que predomina el liberalismo de la Escuela de Chicago y el segundo, con una economía rentista inclinándose hacia un socialismo con planificación centralizada y comercio complementario, Brasil se ubica en una posición intermedia, donde la participación del Estado en la economía se basa en el liberalismo alemán (Ramírez, 2012: 77). Esto se traduce en que Chile busca una inserción internacional con economías desarrolladas y en desarrollo, acatando la normativa internacional vigente; Venezuela prefiere relacionarse con gobiernos afines

1 Los datos en el texto tienen carácter indicativo por la dificultad de obtener datos precisos acerca de desembolsos de actores gubernamentales y no gubernamentales.

soslayando al mundo desarrollado– a excepción de su comercio petrolero que se rige por los precios del mercado internacional – y cuestionando el orden internacional; y Brasil mantiene relaciones preferenciales con países en desarrollo y busca obtener ventajas frente a los desarrollados en organismos multilaterales como la OMC. Estas posiciones acerca del desarrollo y la inserción internacional se expresan también en su pertenencia a distintos acuerdos de integración regional, Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Alianza del Pacífico (AP) y Alianza Bolivariana para Nuestra América (ALBA), respectivamente.

ESTUDIOS DE CASO

BRASIL

La CSS de Brasil sigue las tendencias de la de otras economías emergentes: bilateralismo o mini-lateralismo (BRICS, IBSA y alianzas con países menos desarrollados) (Naím, 2009), importancia del desarrollo económico y participación del sector privado (Cabral, 2013), pero también se vincula con intereses nacionales que han permanecido constantes. Paralelamente, en Sudamérica desarrolla un “*regionalismo asimétrico*” (Beeson, 2010: 329) como poder regional que, basado en sus atributos materiales, puede utilizar la región según sus intereses. Brasil promovió en los noventa MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) como mercado regional protegido para sus productos. MERCOSUR fue útil para que Brasil enfrentara al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) pero la crisis argentina de 2001, entre otros factores, le demostró que era mejor no profundizar el regionalismo y buscar una inserción global. En la primera década del siglo XXI, creó la UNASUR (Unión de Naciones del Sur), que institucionaliza el poder brasileño para arbitrar los conflictos de sus vecinos, buscando generar un ambiente pacífico para sus empresas y proyectarse globalmente como actor positivo para la paz mundial (Schlager, 2007). UNASUR convierte a Brasil en una “*fuerza pacificadora y mediadora*” en conflictos regionales (Gratius, 2007: 3) pero significa el abandono del objetivo de integrar Sudamérica en un bloque económico por el de prevenir la inestabilidad política en la región para proyectarse hacia afuera (Malamud, 2011: 20).

En el ámbito global, la política exterior brasileña se centra en reformar organismos multilaterales, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), para dar protagonismo a los poderes regionales en representación de sus regiones y, como la OMC, para abrir mercados para sus productos en países desarrollados. Otros principios de su política exterior son la no interferencia y la resolución pacífica de los conflictos y se manifiestan en su participación en misiones de paz de

la ONU, en cuyo Consejo de Seguridad aspira a detentar un asiento permanente (Schlager, 2007).

La agenda de política exterior brasileña ha estado vinculada con el desarrollo económico nacional, basado en la industrialización por sustitución de importaciones. Se asoció primero con una política exterior que buscó la autonomía por el aislamiento, hasta que en los noventa dio paso a mayor involucramiento externo a través de la participación de Brasil en la definición de regímenes internacionales y regionales (autonomía por la participación) y, con la llegada al poder de Lula Da Silva (2003), a una política exterior más proactiva y diversificada (autonomía por la diversificación, Vigevani y Ramanzini, 2009).

Desde 2003 Brasil construyó alianzas horizontales con otras economías emergentes y/o poderes regionales (BRICS, IBSA) y exaltó sus vínculos con Países de Menor Desarrollo Relativo (PMDR) en África ligándolos a la cantidad de brasileños descendientes de africanos esclavizados en la época colonial (Ayllón, 2011). Dado el predominio del Ejecutivo en la definición de la política exterior de Brasil, su CSS permite identificar los países o regiones a las cuales el gobierno asigna prioridad (Schlager, 2007). La CSS brasileña en África se justifica porque ese continente tiene un número importante de votos en organismos multilaterales, que Brasil necesita para alcanzar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y defender sus intereses comerciales agrícolas en la OMC. El gobierno siguió apoyando la internacionalización de las grandes empresas brasileñas estatales y privadas, que ampliaron su participación en los mercados de los países receptores de CSS (Visentini, 2010; Giacalone, 2013a). El discurso oficial presenta a la CSS en África como “asociación entre dos periferias en búsqueda de alcanzar su desarrollo económico y social” (Visentini, 2010: 80) pero reconoce que la política exterior que la inspira combina “solidaridad internacional” y “defensa de los valores e intereses brasileños” (Amorim, 2009).

Si la CSS brasileña se movió de una concentración en Sudamérica (Saraiva, 2008) a enfocarse en África, esto se relaciona con objetivos estatales de Brasil (ingreso al Consejo de Seguridad e impulso del desarrollo económico) y gubernamentales –proyectarse como actor positivo para la paz mundial (Schlager, 2007), mostrar el prestigio de haber dejado de ser un país pobre (Visentini, 2010) y actuar como intermediario en las relaciones entre PMDR y países desarrollados (Soares de Lima/Hirst, 2006)–. Sus objetivos geopolíticos (representación en la ONU), políticos (mostrar éxito de programas del gobierno) y económicos (difusión de empresas y tecnologías brasileñas) pueden incluirse bajo la noción de proyectar *soft power*. Otros factores que contribuyeron a esta situación fueron el surgimiento de

nuevos programas de inclusión social en el ámbito doméstico, que convirtieron a Brasil en una referencia importante para los demandantes de CSS, y una diplomacia presidencial proactiva (Leite/Suyama/Pomeroy, 2013).

Los nuevos temas de las relaciones internacionales han hecho que otras agencias gubernamentales, además de la cancillería, adquieran importancia en la agenda de política exterior y que se recurra a asesoría externa a la burocracia oficial, de forma que organizaciones sindicales, movimientos sociales y ONG contribuyen a colocar temas en agenda y a definir algunos elementos (Pinheiro, 2009). Por ello, junto a la ABC (Agencia Brasileña de Cooperación), creada en 1987, en la CSS participan otras agencias gubernamentales y la sociedad civil promueve temas como la seguridad alimentaria (Leite/Sumaya/Pomeroy, 2013: 19-20). Pero el gobierno sólo rinde cuentas con respecto a la CSS de carácter técnico no reembolsable otorgada por instituciones federales (Leite/Sumaya/Pomeroy, 2013: 8). Para 2010 se la estimaba entre 400 millones y 1.200 millones de dólares y África concentraba cerca del 60 % de los proyectos auspiciados por la ABC (Milani/Carvalho, 2013: 31).

Otro actor proactivo es el sector empresarial. Los fondos que el BND (Banco Nacional de Desarrollo) dedica a promover la internacionalización de empresas brasileñas con créditos para exportar e invertir en los países receptores (Giacalone, 2013a) no se registran en los datos oficiales, pero se estima que superan el cómputo oficial (Milani/Carvalho, 2013: 31). Su beneficio reside en que Brasil expande exportaciones en África sin firmar acuerdos comerciales², evadiendo la necesidad de negociarlos a través del MERCOSUR, y en que la exportación de bienes industriales con tecnología media-alta, afectada negativamente por la apreciación del real, se ve favorecida cuando se hace con líneas de crédito del BND (Giacalone, 2013a).

Desde 2003, el discurso gubernamental considera a la CSS parte de una “diplomacia solidaria” para difundir tecnologías y experiencias técnicas brasileñas en el exterior y promover el desarrollo de otros pueblos (IPEA, 2010, citada en Milani/Carvalho, 2013: 37). Pero también el discurso destaca que la CSS tiene importancia estratégica como instrumento de soft power ya que la ABC señala entre sus objetivos “proyectar una imagen moderna del país” y “consolidar un papel de destaque en el ámbito regional e internacional” (ABC 2005:1, citado en Paluch, 2011: 36).

2 Los créditos del BND exigen que un porcentaje de los mismos se invierta en compras de productos, servicios o tecnología brasileña.

CHILE

En el caso chileno destaca en las últimas décadas la incorporación en su agenda de temas sobre multilateralismo y comercio internacional y el abandono por parte de Brasil de su reticencia a asumir el liderazgo regional durante el gobierno de Lula generó mayor interés geopolítico y económico en Chile por la región (FLIFISCH, 2011: 120-121). Este aumentó en la primera presidencia de Michelle Bachelet (2006- 2010), que otorgó prioridad a América Latina (Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007) y agregó el objetivo de fortalecer relaciones con países de la región de “mentalidad similar” (Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010). Esta mención muestra la relación entre CSS y apoyo a países que siguen lineamientos generales del modelo chileno y de su estrategia de inserción internacional. Esta última se resume en que con el regreso de la democracia política los gobiernos de centroizquierda de “la concertación” promovieron “un Chile comercial, plataforma de bienes y servicios hacia escenarios múltiples, según principios del regionalismo abierto” (Escobar, 2011: 41-42), que continúa el modelo de desarrollo del régimen militar inspirado en una economía de mercado (Ramírez, 2012).

La oposición del ALBA (Venezuela, Cuba, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Dominica y Antigua-Barbuda), un acuerdo basado en principios anticapitalistas y anti-imperialistas que contradicen los intereses políticos y económicos chilenos (Flisfich, 2011: 128-129), a la creación de un Consejo de Desarrollo Social con secretaría técnica en la CEPAL, propuesta por Chile, impulsó la CSS bilateral chilena en América Latina. Esta se concentra en políticas sectoriales y países latinoamericanos con economías abiertas o vecinos de Chile.

Los lazos establecidos mediante la CSS con países con similares modelos de desarrollo facilitaron la formación en 2012 de la Alianza del Pacífico (AP) (Chile, Colombia, México y Perú), orientada a una inserción internacional abierta, en oposición al modelo del ALBA, que se basa en la afinidad política, y al proteccionismo comercial del MERCOSUR. En 2013 Chile concentraba su CSS en la AP, en Bolivia, con la que el gobierno chileno tiene un conflicto territorial, y en Ecuador, que apoyó a Chile en su disputa marítima con Perú (Piefer/Vega, 2014: 57). En esos países existen también intereses empresariales, de forma que la CSS gubernamental se acompaña de aportes de compañías chilenas (Giacalone, 2013a).

La política exterior del período democrático posterior a 1990 se definió durante “la concertación” y asumió rasgos pragmáticos y realistas para alcanzar seguridad nacional y desarrollo sostenido (Van Klaveren, 2011: 156). En sus relaciones vecinales coexisten desde en-

tonces una agenda histórica (cuestiones limítrofes) y otra nueva (interdependencia económica, infraestructura). Brasil y México ocupan lugares importantes en esa política. El primero como principal socio comercial y destino de inversiones chilenas; el segundo, como parte de un proyecto de integración (la AP) basado en la coincidencia de sus gobiernos en impulsar políticas aperturistas activas (Van Klaveren, 2011: 161). En la post-concertación, se mantuvo América Latina como prioridad y se insistió en la inserción internacional abierta (Yopo, 2011: 83-84), mostrando continuidad y pragmatismo en política exterior y enfatizando la ubicación geográfica de Chile en el Pacífico.

Concertación y post-concertación buscaron profesionalizar a la cancillería chilena, que se organizó en áreas geográficas y grandes temas, y establecieron agencias, como la de Cooperación Internacional (AGCI), que en 2008 inició actividades de CSS (Van Klaveren, 2011: 169-170). Aunque hasta 2005 la AGCI no pasó del Ministerio de Planificación al de Relaciones Exteriores, desde su origen buscó fortalecer la presencia chilena en América Latina, con programas de asistencia técnica para exportar capacidades tecnológicas de Chile en superación de la pobreza y modernización del Estado (Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012). Los programas nacionales de reformas sociales, de la administración pública y de la productividad económica generaron demandas de otros países por emularlos por ser considerados ejemplares para América Latina (Piefer/Vega, 2014).

La asistencia técnica cumple también otras funciones, como lo destacó Alfredo Moreno, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile: “AGCI hace una labor muy importante para las relaciones internacionales [ya que]... permite mantener y construir amistad con otros países a futuro” (AGCI, 2013). Según el discurso oficial, Chile proyecta sus programas y avances en el ámbito doméstico, reconoce su rol como país de renta media en desarrollo al participar en cooperación triangular y ve al sector empresarial como actor relevante de la CSS, en especial a través de la responsabilidad social empresarial (AGCIa, s/f; AGCIb, s/f).

La CSS chilena ha sido criticada por sus “*presupuestos acotados al mínimo*” (Fuentes, 2011: 102), aunque entre 2002 y 2009 pasó de 2,77 millones de dólares a 6,43 y se complementó con fondos empresariales. Sudamérica y México fueron los principales receptores con 25 y 24 %. Piefer y Vega (2014: 54) señalan aumentos en los montos entre 2008 y 2009 por la aplicación del Fondo de Cooperación Chile-México, surgido del Acuerdo de Asociación Estratégica Chile-México (2006), con 2 millones de dólares para proyectos comunes de la AGCI y la AMEXCID (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo). En 2013 se aprobaron \$ 980.000 dólares para ese fondo

y \$ 813.000 para cooperación en la AP. Esto representó una recuperación de los fondos para CSS después que el terremoto y tsunami del 2010 obligaron a redirigir recursos a la reconstrucción interna (Piefer/Vega, 2014: 55). El 55 % de los fondos se dedicaron a asistencia técnica, con la exportación de programas domésticos de gobernabilidad democrática y cohesión social (Fuentes, 2011: 104).

En cuanto a intereses económicos, el aumento de la CSS chilena hacia México se acompañó del aumento de las exportaciones chilenas a ese país que, entre 2004 y 2008, pasaron de \$ 1.304,23 millones de dólares a 2.271,85 (Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011: 4-5). Cuando en 2008-2009 cayó la demanda mexicana por la crisis estadounidense, Joel Rodríguez, director de Pro-México en Chile, destacó que Chile había dejado de exportar pero había aumentado la inversión directa de empresas chilenas en México, que en dos años habían invertido 300 millones de dólares en ese país (Garcés, 2013). Según Piefer y Vega (2014: 61, 66), el énfasis de Chile por diversificar sus socios de CSS con México y la AP refleja intereses económicos, mientras Rosas (2002) lo atribuye a una diplomacia “de nicho” para armar coaliciones con países latinoamericanos con los que tiene afinidad y balancear a Brasil.

VENEZUELA

En Venezuela la política exterior sufrió cambios importantes desde la llegada al poder de una coalición cívico-militar de izquierda en 1999, pero continuó predominando la supremacía de los intereses petroleros. Desde mediados del siglo XX Venezuela depende de ingresos generados por exportaciones de petróleo para financiar al Estado y al aparato productivo privado, lo que tipifica su comportamiento internacional según el modelo del rentismo en base a recursos naturales. En el modelo rentista el Estado es el motor de la economía y tiene amplia libertad para ejecutar planes y estrategias, de forma que se asume que estos últimos tendrán menor influencia en los resultados finales que la situación del mercado petrolero internacional (Gray, 2011: 24). Desde 1999 el gobierno siguió buscando mediante la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) precios internacionales altos, pero cambió su alineamiento político de EEUU y Europa a Cuba, Libia, Irak para enfrentar la hegemonía estadounidense. En América Latina mantuvo su interés por países vecinos en Centroamérica y el Caribe y se acercó a Brasil debido a su oposición a EEUU durante la negociación del ALCA.

En la nueva agenda de política exterior, los factores geopolíticos desplazaron a los económicos, excepto en el rubro petrolero. Entre 2003 y 2008 un *boom* en los precios internacionales del petróleo otor-

gó al gobierno recursos financieros que le permitieron impulsar una política internacional con dos objetivos: 1) disminuir el poder estadounidense y 2) defender a “la revolución bolivariana” de enemigos externos. Venezuela extendió su diplomacia hacia África, donde sus embajadas pasaron de 8 a 18 por motivos geopolíticos (Brun, 2009: 27) y económicos – sostener los precios del petróleo, al auspiciar el ingreso a la OPEP de países africanos que exportan petróleo (Delgado Caicedo/Barrera Castro 2010: 101)–. Pero en África Venezuela se limita a apoyar la CSS cubana (Freres, 2013: 140) y sigue concentrando sus proyectos en Centroamérica y el Caribe.

La CSS venezolana hacia Cuba es la más importante desde la firma en el 2000 del Convenio de Cooperación Integral entre ambos gobiernos, según el cual Cuba recibiría 53.000 barriles de petróleo diarios a cambio de asistencia técnica a Venezuela por educadores, personal de salud pública y entrenadores deportivos. En 2005, aumentó el número de médicos cubanos y se estableció la creación de 1.000 centros de salud, mientras Venezuela aumentó sus envíos de petróleo a 90.000 barriles por día (Erikson, 2005: 411-412). En 2008 Venezuela pagó \$5.600 millones de dólares por servicios profesionales cubanos, otorgó \$2.500 millones en petróleo (al precio fijo desde 2000 de \$27 dólares por barril) y \$1.870 millones en otros proyectos. De 1999 a 2008 la CSS venezolana a Cuba alcanzó \$18.000 millones de dólares (Romero, 2011: 109)³.

En 2005 Petrocaribe suplantó al Pacto de San José, mediante el cual México y Venezuela vendían petróleo en condiciones preferenciales a países centroamericanos y caribeños, al convertir parte de la factura petrolera de esos países en créditos blandos para proyectos de desarrollo⁴. El Pacto de San José excluía a Cuba y de ahí la decisión venezolana en el 2000 de otorgar condiciones especiales a ese país. Petrocaribe incluye a 18 naciones y se diferencia del Pacto de San José porque los países receptores firman acuerdos bilaterales con Venezuela y pueden pagar parte de su deuda con ese país en bienes y servicios (Arriagada, 2006). Petrocaribe adquirió importancia estratégica por el alza de los precios petroleros en el mercado internacional, ya que a medida que aumenta el precio internacional aumenta la parte de

3 El Convenio de Cooperación Integral sigue vigente, paralelamente a Petrocaribe, aunque cuando se habla de esta organización se incluye a Cuba entre sus miembros. El *Informe de Gestión Anual 2012* de PDVSA (2013: 121) detalla que Petrocaribe recibió ese año 124.000 barriles diarios de petróleo y Cuba, 91.100.

4 Este Pacto formó parte de las medidas adoptadas por los gobiernos venezolanos anteriores a 1998 con la finalidad de mejorar las condiciones sociales y económicas de Centroamérica y el Caribe para que no amenazaran el sistema político democrático instaurado en 1958.

la factura por importaciones petroleras que se convierte en créditos blandos (Girvan, 2008). En 2007 lo aportado por Venezuela a Petrocaribe sobrepasó la ayuda al Caribe de EEUU, la UE y los créditos del BID, respectivamente⁵. Además de proyectos sociales, Petrocaribe financia la construcción de centros de distribución de combustible, refinerías, infraestructura portuaria para buques tanqueros, etc., para disminuir costos de intermediación y transporte y procesar petróleo crudo venezolano, en competencia con proveedores petroleros tradicionales del Caribe (EEUU y Trinidad) (Girvan, 2008).

La CSS venezolana se orienta también al ALBA cuyo fondo ALBA-Caribe, creado en 2005 con un aporte inicial de 50 millones de dólares por Venezuela (SELA, 2011: 12), recibe 25 % de los fondos concesionales de Petrocaribe a ejecutarse en la región. Sin embargo, las cifras oficiales son confusas y no hay registros públicos ni informes gubernamentales sobre características, alcances y resultados de proyectos financiados por Petrocaribe y ALBA (Ellner, 2009: 78). Los informes de la SEGIB reflejan estas limitaciones porque sus análisis se basan en datos que entregan las agencias públicas gubernamentales.

Robertson (2013) destaca a la CSS venezolana como ejemplo de un elemento ético en política exterior, basándose en el discurso del ALBA que incluye principios de solidaridad, cooperación y complementariedad económica. Según su argumentación, la solidaridad es la base fundacional del proyecto ideológico del gobierno de Venezuela, pero acepta que “aún las políticas basada en la solidaridad tienen claros beneficios “suaves” [para el oferente] porque elevan su posición internacional y diplomática” y, en el Caribe, permiten alcanzar objetivos de su política petrolera. Así, Benzi y Zapata (2013: 80) destacan que diez gobiernos (Belice, Cuba, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela) firmaron en 2007 un acuerdo de seguridad energética de Petrocaribe, que el gobierno venezolano considera una “gran alianza política y estratégica” para alcanzar la soberanía petrolera. Su objetivo a corto plazo es abastecer de petróleo a precios competitivos a la región y, a largo plazo, crear una logística regional, mediante la constitución de empresas estatales en alianza con Venezuela para refinar, almacenar y distribuir petróleo (Ellner, 2009: 80).

Petrocaribe representa beneficios para Venezuela porque su desarrollo permitiría en el futuro coordinar un “anillo energético” donde

5 Esta situación se revirtió en diciembre de 2008 cuando el precio internacional del petróleo cayó a 31,55 dólares por barril (Benzi y Zapata, 2013: 78), pero recién en 2013, según datos del Banco Central de Venezuela, disminuyeron los préstamos a Petrocaribe (Riva, 2014).

Venezuela sería puente entre el Caribe y el Cono Sur (Serbin, 2006: 86-87). Esto explica por qué Petrocaribe depende técnicamente de una filial de PDVSA (PDV Caribe⁶), la empresa petrolera estatal, y el fondo ALBA-Caribe es administrado por ella⁷. También el Banderas (Banco de Desarrollo) canaliza financiamiento para CSS mediante su Fondo para Cooperación Internacional (FCI), que prioriza proyectos en que 50 % de lo financiado se use para comprar bienes y servicios venezolanos (Rodríguez García, 2013: 127). Los recursos para CSS son estatales y las compras a Venezuela se concentran en empresas del Estado.

En 2011, el 70 % de la cooperación del FCI fue a Cuba y la mayor parte de la de ALBA-Caribe, a Nicaragua (Rodríguez García, 2013: 128), mostrando que la afinidad política orienta la CSS venezolana hacia relaciones bilaterales e impulsa mecanismos de integración regional como ALBA (Rodríguez García (2013: 130-131). Esta está basada en la afinidad política-ideológica y no, la racionalidad económica. Sin embargo, desde 2006 incluye los Tratados de los Pueblos (TCP), bilaterales y con eje en Venezuela. Desde que en 2012 se ratificó el ingreso de Venezuela al MERCOSUR⁸, el gobierno venezolano debe convertir sus acuerdos comerciales en acuerdos de complementación económica (ACE) de la ALADI. Debido a ello en 2013 Venezuela, Cuba, Nicaragua, Ecuador y Bolivia firmaron el ACE 70, que crea una Zona Económica Complementaria (ECO-ALBA) a la cual se aspira a incorporar a los países de Petrocaribe, aunque hasta la fecha sólo ha sido ratificada por Nicaragua y Venezuela (Giacalone, 2015).

El discurso oficial sobre CSS no la considera una herramienta para promover el desarrollo o compartir experiencias y capacidades entre países del Sur, sino un “vehículo para afianzar lazos y tejer alianzas”, además de contribuir a la complementariedad económica entre naciones (Rodríguez García, 2013: 119-121). La CSS sirve para crear apoyo externo para la “revolución bolivariana” y “neutralizar la acción del imperio [EEUU] fortaleciendo la solidaridad y la opinión pública de los movimientos sociales organizados” (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela 2007: 46), sobre la base del principio

6 Hay incongruencia en los datos estadísticos sobre PDV Caribe que aparecen en los Informes de Gestión Anual de PDVSA y las Memorias y Cuentas del Ministerio de Petróleo y Minería (Transparencia Venezuela, 2014: 5, 9).

7 En informes de la SEGIB Venezuela no indica una unidad coordinadora de su CSS, del tipo de la ABC y la AGCI, sino al Ministerio de Relaciones Exteriores.

8 En la política de integración regional de Venezuela, ALBA es el “núcleo duro” de la integración político-ideológica y UNASUR, un proyecto para construir un orden internacional multipolar (Giacalone, 2013b). MERCOSUR sería tanto un mecanismo de defensa de la revolución bolivariana como un instrumento para alcanzar la integración energética.

que sólo “la construcción de valores políticos compartidos” posibilita estrategias y posiciones comunes en el concierto mundial (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2007: 44). Aunque los préstamos financiados por Petrocaribe no suponen condicionalidad explícita para sus receptores, el voto de sus miembros ha permitido que Venezuela derrote en la OEA (Organización de Estados Americanos) propuestas que cuestionan el status democrático de su gobierno (Benzi/Zapata, 2013).

Más allá del discurso, la CSS apoya una política exterior pragmática para desarrollar seguidores y aliados. Petrocaribe representa votos favorables a Venezuela en la OEA y ALBA, apoyo político de gobiernos afines. Las demandas de los países receptores (petróleo y financiamiento) y las circunstancias del contexto (capacidad de Venezuela para satisfacerlas entre 2003 y 2008) parecen más importantes que las ofertas ideológicas venezolanas (Vega Hernández, 2008: 130-131). Padilla Guerrero y Sánchez (2008: 12-13) coinciden en que el liderazgo de Venezuela se basa más en la red clientelar tejida en la región que en su discurso político-ideológico.

El mayor número de proyectos de CSS en Iberoamérica en 2009 fueron ofrecidos por Venezuela y Cuba, que también fueron los mayores receptores de CSS (16 a 17%). Venezuela recibió proyectos de asistencia técnica y otorgó proyectos energéticos. Los proyectos de CSS horizontal y bilateral de Venezuela sumaron 173, de los cuales 103 se ejecutaron en Cuba, seguidos por 25 en Bolivia y 24, en Nicaragua (SEGIB, 2010: 29), reforzando el elemento de afinidad política. Los proyectos venezolanos tuvieron alto costo de inversión y fueron financiados por el Estado (SEGIB, 2010: 36). El mayor nivel de reciprocidad se dio con Cuba ya que 71,6 % de los proyectos recibidos por Venezuela vinieron de ese país, mientras 71 % de los recibidos por Cuba lo hicieron desde Venezuela. Mientras tanto, 37,3 % de los proyectos recibidos por Bolivia fueron venezolanos así como 61,5 % de los recibidos por Nicaragua, sin proyectos en dirección contraria (SEGIB, 2010: 39). En cooperación triangular, Venezuela participó en programas cubanos de alfabetización en Bolivia y Nicaragua (SEGIB, 2010: 84).

Una excepción, porque no hay relación entre CSS y afinidad político-ideológica, es Haití, donde la CSS venezolana se caracteriza por aportes financieros al Estado sin participación de ONG o agencias multilaterales. Los objetivos venezolanos son fortalecer al Estado haitiano “*contra el imperialismo intervencionista*” y proyectar al ALBA en la región (Malacalza, 2014: 64, 71). Para 2011 disminuyeron los proyectos ofrecidos por Venezuela – sólo 31 proyectos (19 con Cuba, 9 con Brasil y 3 con Ecuador) de los cuales se ejecutaron 7 (6 con Cuba)

– (SEGIB, 2012: 26- 28). Su gobierno no aportó información acerca de proyectos bilaterales en 2010 (SEGIB, 2012: 6, 26).

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA CSS EN LAS AGENDAS

En general, la CSS tiende a establecer relaciones de orden transaccional o de intercambio (Northouse, 2011) entre oferentes y receptores. Mientras Brasil se centra en África buscando apoyo para su política comercial agrícola en la OMC y votos para acceder al Consejo de Seguridad, Chile enfatiza alianzas latinoamericanas que balanceen económicamente a Brasil/MERCOSUR y, políticamente, al ALBA. Venezuela utiliza la diplomacia petrolera en Centroamérica y el Caribe para obtener votos en la OEA y apoyar a movimientos políticos afines. De esta forma, los objetivos de la política exterior determinan hacia qué países se dirige la CSS.

Cuadro 1
Principales objetivos de las agendas de política exterior

Agenda política exterior	Brasil	Chile	Venezuela
Objetivos geopolíticos	Impulsar multilateralismo Ingresar a Consejo de Seguridad	Fortalecer posición en el Pacífico	Enfrentar global y regionalmente a EEUU
Políticos	Alianzas con países emergentes, Rol de intermediario y poder regional	Alianzas con “países de mentalidad similar”	Defensa de la revolución bolivariana
Económicos	Proyección global y regional de exportaciones, inversiones y tecnologías	Inserción económica abierta	Defensa de precios petroleros Construir logística para desplazar competidores
Ideológicos	Debilitar presencia de EEUU en América Latina y, en África, proyectar <i>soft power</i>	Defender sistema económico y político	Crear alianzas con gobiernos y movimientos políticos de izquierda
Solidarios	Solidaridad internacional para alcanzar el desarrollo	Solidaridad para crear buenas relaciones vecinales y regionales	Solidaridad, equidad y comercio compensado

Fuente: Elaboración propia.

Según el Cuadro 2, la CSS cumple una función estratégica⁹ para Brasil y Venezuela e instrumental, para Chile, que se refleja en los mon-

⁹ Una función estratégica se define como ligada a intereses que afectan la seguridad de una nación (soberanía política o económica, etc.) o a grandes metas nacionales (desarrollo, cambio de orientación política, etc.). Una función instrumental es útil para objetivos concretos que no afectan la seguridad nacional ni nuevas metas.

tos que se le asigna. Aunque algunos diferencian entre CSS oficial, orientada a intercambiar experiencia técnica, recursos humanos, etc., y CSS económica (comercio e inversiones con participación empresarial), las dos aparecen asociadas en los tres casos. En Brasil, las empresas invierten, comercian y realizan acciones de cooperación en países de interés para la política exterior del gobierno, mientras en Chile la participación privada es similar pero más acotada (Giacalone, 2013a). En la CSS venezolana no hay participación de empresas privadas sino de estatales como PDVSA. Cada país ofrece aquellos recursos que posee en mayor abundancia – petróleo en Venezuela y experiencias técnicas exitosas, en Brasil y Chile–.

Cuadro 2
CSS en las agendas de política exterior

CSS	Brasil	Chile	Venezuela
Función	Estratégica e instrumental	Instrumental	Estratégica
Relación con	Objetivos geopolíticos, políticos y económicos	Objetivos económicos y políticos	Objetivos geopolíticos, ideológicos, políticos y también económicos
Mediante	Asistencia técnica y financiamiento	Asistencia técnica y financiamiento	Petróleo y financiamiento
Recursos Financieros asignados	Grandes con participación público-privada	Moderados con participación público-privada	Grandes Sólo estatales
Justificación en discurso oficial	Solidaridad, Nuevo orden mundial Desarrollo	Fortalecer presencia en región y desarrollo	Solidaridad y defensa internacional del gobierno

Fuente: Elaboración propia.

Si los objetivos de política exterior y los recursos con que cuenta un gobierno ejercen influencia sobre su CSS, ésta se vincula también con los modelos de desarrollo, estrategias de inserción internacional e integración regional de ese gobierno. Como muestra el Cuadro 3, hay correlación entre estos elementos en Brasil y Chile, pero resulta complicado encontrarla en Venezuela, básicamente por la indefinición de su modelo de desarrollo e integración.

Cuadro 3

Vínculos entre CSS, modelos de desarrollo, inserción internacional e integración regional

CSS	Modelo de desarrollo	Inserción Global	Integración Regional
<i>Brasil</i> Bilateral (IIRSA) y regional (FOCEM) Horizontal (BRICS) y con PMDR (África)	Liberalismo alemán (mercado con participación estatal fuerte)	Abierta (negociación agrícola en OMC)	Regionalismo cerrado (proteccionismo industrial en MERCOSUR)
<i>Chile</i> Bilateral (países vecinos) horizontal (con México) regional (AP)	Escuela de Chicago (mercado con poca participación estatal)	Abierta (TLC con UE, EEUU, China, ETC.)	Regionalismo abierto (AP)
<i>Venezuela</i> Bilateral (ALBA) Horizontal (con Cuba) Regional (con PMDR en Petrocaribe)	Planificación centralizada con Control estatal del mercado (ej: sistema alimentario) y orientación de mercado internacional (petróleo)	Abierta (petróleo) en transición a acuerdos preferenciales con países afines (Ej.: China)	Regionalismo alternativo (afinidad Política: ALBA) semi-cerrado (complementación económica ¹ : ECO-ALBA/ Petrocaribe) y cerrado (MERCOSUR)

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la CSS es más importante en las agendas de Brasil y Venezuela. La primera está diversificada en cuanto a regiones y mecanismos (créditos, asistencia técnica, donaciones, etc.), mientras la segunda, aunque diversificada – financiamiento a gobiernos, ayuda humanitaria, etc. –, enfatiza el suministro petrolero, asociado al desarrollo de una infraestructura de refinación y distribución en el Caribe y Centroamérica. Si en lo económico la CSS brasileña evade constreñimientos del regionalismo, como la obligación de negociar acuerdos comerciales con MERCOSUR, la de Chile se asocia a la firma de acuerdos comerciales al crear buena voluntad para sus empresas en nuevos mercados. En Venezuela, el interés petrolero está presente en toda su política exterior, incluyendo su CSS, y los acuerdos de integración regional tienen objetivos políticos más que económicos.

La CSS se relaciona con objetivos estatales constantes (convertirse en actor global para Brasil; afianzar su modelo de inserción internacional para Chile; fortalecer su política petrolera para Venezuela) y con otros gubernamentales (mostrar el éxito de políticas gubernamentales al exportar programas domésticos y experiencias técnicas brasi-

leñas; relacionarse con gobiernos de “mentalidad similar” para Chile y para Venezuela, defender la revolución bolivariana). Estos objetivos influyen en el discurso, en los montos asignados y en los países hacia los que se dirige la CSS. En el discurso oficial la justificación de Brasil y Chile combina la solidaridad con la meta de alcanzar el desarrollo. En Venezuela la solidaridad también justifica la CSS pero el desarrollo se subordina al forjamiento de alianzas políticas. Los datos sobre recursos invertidos en CSS son incompletos y hay distintas metodologías para medirlos pero en los tres el monto del financiamiento indica la importancia asignada, que es mayor para Brasil y Venezuela que para Chile. La búsqueda de objetivos globales se refleja en la orientación extra-regional de la CSS brasileña, mientras Chile se concentra en América Latina para enfrentar amenazas económicas y políticas y Venezuela, en el Caribe y Centroamérica, combinando la necesidad de apoyo político con el fortalecimiento de su estructura petrolera frente a otros competidores.

En cuanto a la relación de CSS con los modelos de desarrollo e inserción internacional de estos países, lo que hizo posible que Brasil y Chile pasaran de receptores de cooperación a oferentes fue el crecimiento económico experimentado en las últimas décadas, que se asocia a la aplicación exitosa de sus respectivos modelos de desarrollo (Véase De Mello, 2013 y Solimano, 2013, respectivamente). En Venezuela, el crecimiento económico que posibilita su CSS no se vincula con el éxito de un modelo de desarrollo sino con sus recursos petroleros y financieros en etapas de precios internacionales altos para el petróleo.

Los tres gobiernos usan la CSS para mantener y desarrollar posibilidades económicas y políticas, lo que hace que promuevan distintos acuerdos de integración regional. Mientras buena parte de la CSS de Chile y Venezuela se dirige a la AP y el ALBA por razones de afinidad económica y política¹⁰, no hay la misma relación en Brasil y MERCOSUR, atribuible a la pérdida de importancia de este acuerdo para el gobierno brasileño. Tampoco la hay entre Venezuela y Petrocaribe, porque la mayor parte de sus 18 miembros pertenecen al Sistema de Integración Centroamericano (SICA) o a la Comunidad del Caribe (CARICOM) y sólo cuatro, al ALBA.

Los estudios de caso muestran la complejidad de objetivos y valores incorporados en la CSS de países latinoamericanos y dificultan

10 Aquí también se observa indefinición porque, como señala GAMBINA (2008: 25), la complementación económica exige que los gobiernos controlen sus mercados, pero ECO-ALBA y una potencial ampliación futura a Petrocaribe incluye países que tienen tratados de libre comercio con EEUU y la UE.

extraer conclusiones de aplicabilidad general a otros países. Pero, al destacar la relación entre objetivos de política exterior, CSS, modelos de desarrollo, inserción internacional e integración regional, el análisis facilita el planteamiento de nuevos puntos de partida para investigaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

- AGCI(a) “Alianzas público-privadas”, s/f. En <http://www.agci.cl/index.php/alianzas-publico-privadas>.
- AGCI(b) “Rol de Chile y la cooperación internacional”, s/f. En <http://www.agci.cl/index.php/rol-de-chile-y-la-cooperacion-internacional>.
- AGCI 2013 “Fortalecer el rol de Chile como “triangulador” en cooperación es el desafío para 2013”. AGCI, Santiago de Chile, En <http://cooperacionsursur.org>
- Amorin, Celso 2009 “Clase inaugural dictada por el ministro de Relaciones Exteriores en ocasión de la inauguración del curso de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro, 13 de abril. En <http://www.itamaraty.gov.br/search?SearchableText=classe+inaugural+>.
- Arriagada, Genaro 2006 *Petropolitics in Latin America. A Review of Energy Policy and Regional Relations* (Washington DC: Inter-American Dialogue). En <http://www.thedialogue.org>.
- Ayllon, P., Bruno 2011 “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente” en *ARI* N° 143, junio (Madrid: Real Instituto Elcano). En <http://www.euractiv.es/analysis/analysis=187>
- Beeson, Mark 2010 “Asymmetrical Regionalism: China, Southeast Asia and Uneven Development” en *East Asia* 27, pp. 329-343. En <http://www.chinausfriendship.com>
- Benzi, Daniele / 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* N°63, pp. 65-89. En <http://www.academia.edu/4168374/>
- Bilal, S. 2012 “What is the Rise of South-South Relations About?” MO Paper 70 (Brussels), September.
- Brun, Elodie 2009 *Las relaciones entre América Latina y África: ¿potenciales o ilusorias?* CEPAL. Documento de Proyecto, Santiago de Chile, febrero.
- Cabral, Lidia 2013 “¿Multipolaridade hegemônica? Cenários para a cooperação para o desenvolvimento internacional e implicações

- para o Brasil” en *Breves Cindes* 79. (Rio de Janeiro: CINDES). En <http://www.cindesbrasil.org>
- Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores 2007 *Principios y Prioridades de la Política Exterior de Chile* (Santiago de Chile).
- Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores 2010 *Perspectivas, Proyecciones y Desafíos de la Política Exterior de Chile* (Santiago de Chile).
- Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores 2011 *Evaluación de las relaciones comerciales entre Chile y México a doce años de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio* (Santiago de Chile: MRE).
- Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección de Relaciones Económicas Internacionales 2012 *La inversión directa de capitales chilenos en México 1990-diciembre 2011* (Santiago de Chile: MRE). En <http://www.direcon.gob.cl/1999/11/inversion-chilena-en-mexico/>
- Delgado Caicedo, Jerónimo/Barrera Castro, Alejandro 2010 “Subiendo al Sur: África y América Latina en las nuevas dinámicas de la cooperación sur-sur” en *Humania del Sur* Año 5 N° 8 (enero-junio), pp. 89-106.
- De Mello, Luiz 2009 “Brazil: Growth Performance, Achievements, and Prospects” en *Research Paper/UNU-WIDER* N° 55.
- Ellner, Steve 2009 “La política exterior del gobierno de Chávez: la retórica chavista y los asuntos sustanciales” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol. 15 (1), pp. 115-132.
- Erickson, Daniel 2005 “Cuba, China, Venezuela: New Developments” en *Cuba in Transition* ASCE, pp. 410-418.
- Escobar, Santiago 2011 “Chile y la política exterior de geometría variable” en Jaime Ensignia/Christian Fuentes/María de los Ángeles Fernández (eds.) *Política exterior en el Chile post-Concertación: ¿quo vadis?* (Santiago de Chile: FES/Fundación Chile 21).
- Flisfich, Ángel 2011 “La política exterior chilena y América del Sur” en *Estudios Internacionales* Año XLIII N° 168 (enero-abril) pp. 115-141.
- Freres, Christian 2013 “Cooperación Sur-Sur: un elemento clave para el despegue del Atlántico Sur” *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N° 102-103 (septiembre 2013): 125-146.
- Fuentes, Christian 2011 “Una política exterior progresista para Chile” en J. Ensignia, C. Fuentes, M. Á. Fernández (eds.) *Política*

- exterior en el Chile post-Concertación: ¿quo vadis?* (Santiago de Chile: FES/Fundación Chile).
- Gambina, Juan 2008 "A propósito de la integración en América Latina y el Caribe". En
- Martinez, Osvaldo (coord.) *La Integración en América Latina: de la retórica a la realidad* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).
- Garces, Marcel 2013 "Alcanzó México superávit de mil MDD en comercio con Chile en 2012", 4 de enero. En <http://www.cicmex.cl>.
- Gardini, Gian Luca y Lambert, Peter 2011 "Introduction" en Gian Luca Gardini y Peter Lambert (eds.) *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism* (Nueva York: Palgrave Macmillan).
- Giacalone, Rita 2008 "Motivaciones políticas para la constitución de la CSN. Análisis de convergencia/divergencia en el discurso de Brasil, Venezuela y Argentina" en Giacalone, Rita (ed.) *La integración sudamericana. Un complejo proceso inconcluso* (Mérida: FACES/ULA, Mérida).
- Giacalone, Rita 2012 "Venezuelan Foreign Policy: Petro-diplomacy and Political Change" en R. Beasley/J. Kaarbo (eds) *Foreign Policy in Comparative Perspective. Domestic and International Influences on State Behavior* (Washington, D.C: Sage Publications).
- Giacalone, Rita 2013a "Cooperación Sur-Sur y empresas en Brasil y Chile" en *Integración y Comercio* 36 (enero-junio 2013a), pp. 81-97.
- Giacalone, Rita 2013b "Venezuela en UNASUR: Integración regional y discurso político" en *Desafíos* 25 (1), pp. 129-163.
- Giacalone, Rita 2015 "Latin American Answers to Mega-Regional Projects: Options and Limits" en Roy, Joaquin (ed.) *A New Atlantic Community: The European Union, The US and Latin America* (Miami: Florida European Union Center/University of Miami).
- Girvan, Norman 2008 "ALBA, PETROCARIBE y la CARICOM: Asuntos claves en una nueva dinámica". En www.normangirvan.info/.../alba-petrocaribe-y-caricom-girvan1esp.doc
- Gratius, Susanne 2007 "Brazil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?" (Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior). En <http://www.fride.org/publicacion/223>.
- Gray, Matthew 2011 "A Theory of "Late Rentierism" in the Arab States of the Gulf". Occasional Paper N° 7. Center for

- International and Regional Studies. (Qatar: Georgetown University School of Foreign Service in Qatar).
- Herbst, N. 2011 “La reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur” en *Foreign Affairs Latinoamérica* (en español). Vol. 11 N° 2, pp. 67-75.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)- Agência Brasileira de Cooperação (ABC) 2010 *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009* (Brasilia: IPEA/ABC).
- Leite, Iara Costa, Sumaya, Bianca y Pomeroy, Melissa 2013 “Africa-Brazil Co-operation in Social Protection: Drivers, Lessons and Shifts in the Engagement of the Ministry of Social Protection” en *WIDER Working Paper 2013/022*, Helsinki, Marzo.
- Malacalza, Bernabé 2014 “Modelos de cooperación internacional para el desarrollo en Haití” en *Relaciones Internacionales* 25 (febrero-mayo), pp. 53-76.
- Malamud, Andrés 2011 “A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazil” en *Latin American Politics and Society* Vol. 53 N° 3, pp. 1-24.
- Milani, Carlos, Carvalho, Tassia 2013 “Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano” en *Estudos Internacionais* Vol. 1 N° 1, pp. 11-35.
- Naím, Moisés 2009 “Minilateralism: the Magic Number to Get Real International Action” en *Foreign Policy*, Julio/agosto.
- Northhouse, Peter 2001 *Leadership: Theory and Practice* (California: Sage Publications/ Thousand Oaks).
- Paluch, Johanna 2011 “La asignación de cooperación brasileña en América del Sur”. Trabajo de Grado, Licenciatura de Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- PDVSA 2013 *Informe de Gestión Annual 2012* (Caracas) 7 de enero. En <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/8010/1625.pdf>
- Piefer, Nadine y Vega, Bernadette 2014 *Experiences of Middle-Income Countries in International Development Cooperation* (Bonn: AMexCID-GIZ).
- Pinheiro, Leticia 2009 “Autores y actores de la política exterior brasileña” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 5 de Julio, pp. 14-24.
- Presidencia de la Republica Bolivariana de Venezuela 2007 *Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013. Primer Plan Socialista* (Caracas).

- Ramírez, Hernán 2012 “Confluencias e matizes nos programas econômicos das ditaduras brasileira e chilena”. Vol. 4 N° 2, pp. 63-81.
- Ratna, R. S. y Sidhu, G. 2008 “Making SAFTA a Success: The Role of India”. The Commonwealth Secretariat-CUTS International, LONDON-Jaipur, 2008. En <http://www.commonwealth.org>.
- Revista Brasileira de Comércio Exterior* 2003 “Ministro Celso Amorim fala sobre a política do governo para o comercio exterior” Año XVII N° 75 (Junho), pp. 3-9.
- Riva, Adriana 2014 “Adiós al sueño de Chávez: la crisis en Venezuela debilita al bloque bolivariano” en *El Mundo* (Caracas) 2 de marzo.
- Robertson, Ewan 2013 “Venezuela: An Ethical Foreign Policy?” en *Venezuelanalysis.com*. Carnegie Council, Washington, D.C., 14 de Julio.
- Rodríguez García, María 2013 “La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción” en *América Latina Hoy* N° 63 (abril), pp. 113-137.
- Romero, Carlos 2011 “South-South Cooperation between Venezuela and Cuba” en *The Reality of Aid Special Report on South-South Cooperation 2010: A Challenge to Aid?* En <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/ROA-SSDC-Special-ReportI.pdf>
- Rosas, María Cristina 2002 “Por una política exterior global” en *Etcétera política y cultura en línea*. En <http://www.etcetera.com.mx/2000/396/ros396.html>.
- Russell, Roberto 1990 “La agenda internacional en los años 90: antiguos y nuevos temas” en *Anuario del RIAL* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- Saraiva, Miriam G. 2008 “Las estrategias de cooperación Sur-Sur en el marco de la política exterior brasileña de 1993 a 2007” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* N° 22 (primavera-verano) pp.121-143.
- Schlager, Catrina 2007 “Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brazil” Briefing Paper N° 3 (Berlín: FES).En <http://www.fes.org>
- SEGIB 2010 *Report on South-South Cooperation in Iberoamerica 2009* (Madrid: SEGIB)
- SEGIB 2012 *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011* (Madrid: SEGIB). En <http://segib.org/cooperacion/files/2012/10/Informe-Sur-Sur-2012.pdf>

- SELA 2011 “Oportunidades, perspectivas e instrumentos de financiación de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe”. Taller Regional sobre Fondos e Instrumentos para la Financiación de Proyectos de Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. México: 28 y 29 de julio. SP/TR-FIFPCSS-ALC/DT N° 2/Rev.1.
- Serbin, Andrés 2006 “Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera” en *Nueva Sociedad* N° 205 (septiembre-octubre 2006), pp. 75-91.
- Soares de Lima, Maria Regina y Hirst, Monica 2006 “Brazil as an Intermediat State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities” en *International Affairs*, v.82, N°1, pp. 21-40.
- Solimano, Andrés 2013 “Chile: Three Decades of Neo-Liberal Economics” en Augustin K. Fosu (ed.) *Achieving Development Success: Strategies and Lessons from the Developing World* (Oxford: Oxford University Press).
- Taylhardat, Adolfo 2005 “La política exterior de Venezuela ayer y hoy”. En <http://www.adolfo.taylhardat.net/lapoliticaexteriordevenezuelaayeryhoy.htm>
- Transparencia Venezuela 2014 “Petrocaribe: Seguimiento al Acuerdo de Cooperación Energética” *Boletín* N° 3, 7 de agosto. En <http://www.transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2014/08/Petrocaribe-3.pdf>
- Van Klaveren, Alberto 2010 “La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)” *Estudios Internacionales* Año XLIV N° 169 (mayo-agosto), pp. 155-170.
- Vigevani, Tullo y Ramanzini Jr., Haroldo 2009 “Brasil en el centro de la integración”, *Nueva Sociedad* N° 219 (enero-febrero), pp. 76-96.
- Visentini, Paulo F. 2010 “South-South Cooperation, Prestige Diplomacy or Soft-Imperialism?” *Século XXI* (Porto Alegre) Vol. 1 N°1 (enero-diciembre), pp. 65-84.
- Yopo, Boris 2011 “La política exterior del nuevo gobierno: entre el discurso y un necesario pragmatismo” en Ensignia, Jaime, Fuentes, Christian y Fernández, María Á. (eds.) *Política exterior en el Chile post-Concertación: ¿quo vadis?* (Santiago de Chile: FES/Fundación Chile 21).

Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA NOS “NOVOS” ARRANJOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DE- SENVOLVIMENTO

INTRODUÇÃO

A “ode” à participação social se tornou um “clássico” nos anos 1990, quando agências nacionais e internacionais clamavam a sociedade para ser partícipe dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. Nesta perspectiva, o fomento à participação dos diferentes atores políticos e a criação de redes de informação, elaboração, implementação e avaliação destas políticas se tornaram peças essenciais nos discursos que se afirmavam progressistas (Milani, 2008b: 552). A emergência participativa dos atores diversos, em especial, da chamada “sociedade civil organizada” se deu não somente no contexto interno dos países, no âmbito da construção – e, também, controle e contestação – de políticas públicas domésticas, mas marcou, ainda, a arena internacional, que teve que se abrir a outros atores que não apenas os Estados e as suas instituições.

A crença na importância da participação da sociedade civil organizada em questões relacionadas ao contexto global – seja atuando internamente nos países e buscando participação na sua política externa, seja diretamente, nas diversas instâncias da política internacional – é reiterada por diversos autores de pesquisas relacionadas à Política Externa, Relações Internacionais e sociedade civil. (Badie, 2000; Badie; Smouts, 1999; Devin, 2009; Pinheiro;

Milani, 2012; Ribeiro, 2011; Velasco e Cruz, 2004; Viola, 1999). No entanto, este não é um campo sem conflitos e tensões, ocasionados muitas vezes pela busca da sociedade civil organizada em participar dessas esferas das quais historicamente foram alijadas. A demanda destes atores pela participação consiste, portanto, em uma trajetória de lutas por espaços políticos nos quais se faça ouvir a sua “voz” de modo que esta possa ecoar nos processos decisórios, e, porque não, neles incidir.

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) é um desses âmbitos institucionais e políticos em que a sociedade civil organizada tem lutado – seja internamente, com relação às políticas dos Estados, seja externamente, nas organizações internacionais, no monitoramento das corporações transnacionais e nas agendas de política externa – a fim de ser parte constituinte não apenas da execução de ações, mas, também, da construção intelectual e estratégica das políticas e arranjos concebidos. Lutam, sobretudo, para participar da discussão e da construção do desenvolvimento. Deparam-se, no entanto, com um contexto em transformação no qual a tradicional lógica “doador do Norte – receptor do Sul” já não parece encontrar tanta ressonância. Precisam lidar com contradições entre o estímulo à participação e os limites de vivenciá-la, efetivamente, nos processos de deliberação democrática local/nacional e nos espaços decisórios internacionais. Se por um lado vivenciam as contradições da participação nestes espaços, também investem na criação de mecanismos próprios de incidência, sobretudo política, a exemplo do Fórum Social Mundial (FSM). Assim, conquanto tenham galgado, no decorrer da sua trajetória, algum grau de participação nas discussões referentes ao desenvolvimento, particularmente no âmbito da CID, as organizações da sociedade civil (OSC)¹ brasileira, ao longo dos últimos anos, tentam lidar com as inúmeras mudanças que as afetam direta e decisivamente, e que findam por impulsionar uma reflexão sobre o seu papel e a razão de sua existência.

1 A terminologia escolhida para ser utilizada nesta pesquisa é a de Organização da Sociedade Civil (OSC), por entendermos que este termo, mais amplo que a denominação Organização Não Governamental, contempla, não somente a dimensão definidora destas organizações, como as qualifica politicamente. Porém, é necessário ressaltar que, em muitos momentos do texto que compõe este trabalho, consta o termo Organização Não Governamental (ONG), por ser esta a terminologia mais vastamente utilizada e reconhecida no Brasil e, portanto, utilizada por alguns dos autores referenciados e dos atores entrevistados. Fazemos referência às OSC, de um modo geral, no entanto, salientamos que, tratamos, na maioria das vezes, especialmente das ONGs, por serem estas as organizações que, em grande parte, foram as mais afetadas pelo fenômeno aqui estudado. Optamos, portanto, por manter ambas as terminologias, não obstante entendermos as diferenciações conceituais.

Neste trabalho, em busca da compreensão do papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional, diante das mudanças operadas no contexto internacional, no país e na lógica da própria cooperação, colocamos em discussão a sua participação na cooperação internacional para o desenvolvimento – seja como receptora de recursos do Norte ou como socializadora de *expertise* para o Sul –, e tentamos, assim, vislumbrar em que medida o seu papel se reconfigura a partir das inúmeras transformações contemporâneas. A pesquisa, de natureza descritivo-analítica e de caráter essencialmente qualitativo, foi originalmente executada no âmbito do doutorado², cuja tese foi defendida em 2014. Nessa perspectiva foram realizadas 22 entrevistas com atores diversos, dentre representantes de organizações da sociedade civil brasileira; representantes de organizações da sociedade civil de outros países – do Norte e do Sul – partícipes de projetos de cooperação que envolvem o Brasil ou organizações brasileiras; e representantes do governo brasileiro; além da análise de conteúdo oriunda de pesquisa bibliográfica interdisciplinar, abrangendo desde as obras e autores do campo temático a documentos institucionais do governo brasileiro e das próprias organizações-atores.

A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA E A COOPERAÇÃO NORTE/SUL: DA HISTÓRIA À CRISE ATUAL

As organizações da sociedade civil que atuam na perspectiva do desenvolvimento, em especial, as autodenominadas Organizações Não Governamentais (ONG) de Desenvolvimento (ONGDs), têm se tornado, ao longo das décadas, importantes atores de mobilização social e de transformação. (Blanco, 2002: 8). No plano internacional, o período pós Segunda Guerra Mundial marcou a reação de muitas destas organizações que se juntaram aos planos de ajuda alimentar, de desenvolvimento e de cooperação definidos pelas relações internacionais dos Estados e marcaram presença nos processos de reconstrução e de alianças cooperativas para o desenvolvimento que caracterizaram os anos subsequentes. Atuavam deste modo as chamadas organizações da cooperação internacional não governamental – ou ONGs internacionais – cujo papel nos últimos quarenta anos se mostrou de significativa importância para o desenvolvimento da sociedade civil brasileira e, por conseguinte, para a luta pela construção da democracia no país.

2 SIQUEIRA SANTOS, Tacilla da Costa e Sá: *Entre o Norte e o Sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Tese de Doutorado. Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em: http://labmundo.org/2014/wp-content/uploads/2014/04/SANTOS_tcass_tese_2014.pdf

A relação com a cooperação internacional é, nessa perspectiva, um elemento fundamental para a compreensão da construção e fortalecimento da sociedade civil organizada do Brasil, especialmente se remontarmos um momento histórico marcado pelos regimes ditatoriais na América Latina, que fizeram dos anos 1960 e 1970 “palco” para fortes movimentos contestatórios, na maioria dos países desenvolvidos e do “Terceiro Mundo”. Organizou-se, assim, em uma perspectiva de oposição política ao regime ditatorial, a sociedade civil brasileira, da qual emergiram diferentes organizações inseridas na luta pela redemocratização do país e pela garantia de direitos dos seus cidadãos, muitas das quais apoiadas por organizações internacionais que assumiram a “bandeira” da democracia e do desenvolvimento.

A articulação entre as OSC brasileira e as organizações da CID – e o financiamento destas últimas aos projetos das primeiras – foi essencial para a luta contra a ditadura e a posterior conquista da democracia no Brasil. O período que engloba o final da década de 1960 e início dos anos 1970 marca o surgimento de OSC ligadas aos movimentos reivindicatórios, e ainda aquelas ligadas a organizações internacionais que atuavam com foco na assistência social e ajudas de emergência, configurando, deste modo, conforme relata Rodriguez (2009: 2-3), as duas linhas que vieram a marcar as autodenominadas ONGs brasileiras: uma ligada às abordagens assertivas (de justiça social, luta por igualdade, etc) e outra focada em ações de assistência, tendências que coexistiram até o início dos anos 1980, quando as mudanças de caráter socioeconômico e político exerceram forte influência sobre o desenvolvimento das ONGs e fecharam cada vez mais seu espaço de atuação e diversidade.

Em uma perspectiva histórica, é sempre importante lembrar que foi nas décadas de 1970 e de 1980 que surgiram grande parte das tradicionais organizações genuinamente brasileiras de defesa de direitos e de justiça social que se opuseram à ditadura militar até os anos 1980 e à visão neoliberal que, no Brasil, ganhou força nos anos 1990. Foi justamente no período dicotômico destas duas décadas que ocorreu no Brasil a grande explosão do número de ONGs, reforçando o pluralismo e a heterogeneidade deste setor através de variados tipos de organizações, porém, em boa parte apoiadas no financiamento externo da cooperação internacional oficial ou extraoficial. (Cordeiro, 2012: 155). Desse modo, à medida que se construíam os processos que levaram à democratização do Brasil, consolidaram-se as ONGs brasileiras, que se mostraram atores de relevância significativa neste processo pela forma como construíram sua legitimidade para a sociedade brasileira, a partir dos seus laços com a base social no Brasil, enquanto se articulavam igualmente com a sociedade internacional.

A cooperação internacional apresentou-se, assim, como elemento fundamental para a sociedade civil organizada do Brasil, em especial as ONGs. As alianças e projetos cuja realização foi possibilitada pelos recursos vindos de organizações, na maioria, também não governamentais de países do Norte – predominantemente, europeias e canadenses –, marcaram a sua consolidação no país. Os laços cristãos e as afinidades de ideários com as organizações do Norte foram impulsores desta relação, e as alianças de cooperação internacional se firmaram como “canais por onde fluíam discursos, moedas e afinidades em torno de ideários democráticos e modelos de atuação” (Jansen; Landim, 2011: 63-64).

A década de 1980 conferiu centralidade às ONGs, que se diversificaram internamente e passaram a atuar com temáticas variadas, no advento dos chamados “movimentos identitários”. De certo modo, estas mudanças sofreram a influência das novas ideias e relações de financiamento trazidas pelos exilados que retornaram ao país com a anistia política, em 1979. As lutas por criação de direitos das mulheres, dos negros, dos povos indígenas, do meio ambiente, das crianças e adolescentes, dos homossexuais etc. vão se conformar, em grande parte, através destes tipos de organização cuja composição incluía profissionais, voluntários e ativistas e que mantinham estreitas relações com a cooperação internacional, ao tempo em que iam construindo redes horizontais e laços de tipos variados com grupos da sociedade. Construiu-se, nesta perspectiva, o campo das ONGs no Brasil. De acordo com Jansen e Landim (2011: 65), como um campo de organizações, práticas, crenças e discursos constituídos por “três feixes de relações”: “para baixo”, com as bases da sociedade brasileira; horizontalmente, através das relações entre as próprias organizações similares; e “para cima”, com as agências de cooperação internacional.

Com a saída dos militares do poder, a partir de 1985, começou a se alterar o significado atribuído à sociedade civil. Com a progressiva abertura de canais de participação e de representação política, promovida pelos novos governantes a partir das pressões populares, os movimentos sociais (especialmente os populares) foram perdendo, paulatinamente, a centralidade que tinham nos discursos sobre a participação da sociedade civil. (Gohn, 2008: 74). As ONGs, por outro lado, tiveram o seu lugar fortalecido e começaram a construir novas relações com o Estado e com as agências financiadoras da cooperação internacional, dando respostas às exigências de institucionalização e às lógicas de projetos mediadores. Deste modo, muitas ONGs se equilibraram entre as ações contestatórias, o controle social e a prestação de serviços sociais.

No início dos anos 1990, entretanto, as políticas de financiamento para as ONGs brasileiras já passavam por alterações que implicavam, por vezes, o realinhamento dos recursos para itens específicos – eleitos em sintonia com a agenda global para o desenvolvimento –, além de outras exigências referentes a planejamento, avaliação, monitoramento, gestão e *accountability*, aspectos os quais, acreditava-se, estarem intrinsecamente relacionados à eficiência e ao desenvolvimento das organizações e, portanto, à sua capacidade de obter resultados efetivos nas áreas em que atuavam. Do ponto de vista do Estado Brasileiro, vivia-se a passagem de um governo militar ditatorial a um governo democrático, trazendo para as organizações da sociedade civil – muitas delas constituídas sob a égide do “não governamental” em uma perspectiva de contestação do regime – a convivência com uma nova institucionalidade política³ (Kraychete, 2012: 8-9). O recém-democrático Estado Brasileiro, no entanto, foi assolado pelos ventos da crise econômica mundial e findou por “encolher” suas políticas e práticas de bem-estar social.

A crescente constituição de um Estado mínimo como opção política e econômica que refletia o modelo neoliberal da economia brasileira foi responsável, dentre outros fatores históricos de constituição da nossa sociedade, pelo agravamento dos processos de exclusão social, gerando um número ascendente de problemas e demandas sociais muitos dos quais terminam por serem absorvidos na missão e no raio de intervenção das ONGs. O cenário social e econômico do Brasil à época colocou, para estas organizações, a emergência em constituir novos modelos de gestão que atendessem às exigências e vicissitudes das relações que passam a estabelecer com a sociedade e o Estado, em um momento histórico de crescente visibilidade do seu papel político e da sua capacidade de prestação de serviços. Naquele momento, surgiram novas organizações que buscavam dar conta de problemáticas sociais de ordens segmentadas, ao tempo em que muitas daquelas nascidas no bojo da luta contra a ditadura tentavam, em alguma medida, se adaptar a um novo contexto anunciado no qual as organizações da cooperação internacional do Norte – em especial as não governamentais –, suas parceiras históricas, exigiam adaptações no âmbito da gestão e anunciavam redefinições temáticas e geográficas que impactaram profundamente os projetos sociais no Brasil.

A realidade do caminhar das organizações da sociedade civil brasileira, em especial das ONGs, nos anos 2000, carregou os impactos do

3 Não menos importante, marcou ainda este período, a formulação da Constituição de 1988, que trouxe para o país uma concepção universalista dos direitos sociais e mecanismos de participação social.

neoliberalismo⁴ da década anterior e das reconfigurações vivenciadas pela cooperação internacional. Estava inevitavelmente posta, assim, a necessidade latente de se reinventarem enquanto organizações, ao tempo em que reconfiguravam a sua teia de relações. No bojo das inúmeras transformações que haviam impactado e seguiam impactando processualmente o campo das OSC no Brasil, destacou-se, nos anos 2000, a assunção do Partido dos Trabalhadores (PT) à instância máxima do poder executivo do país, com a eleição de Luís Inácio “Lula” da Silva para a Presidência da República por dois mandatos seguidos. Marcaram, ainda, os anos 2000, as crises mundiais que afetaram fortemente a Europa e os Estados Unidos, em contraposição ao fortalecimento do Brasil, então apontado no cenário mundial como uma potência emergente, o que reconfigurou, ainda mais intensamente, as relações entre as organizações da sociedade civil brasileira, o Estado, a cooperação internacional e OSC de outros países.

Com a mudança de perfil do Brasil na cooperação internacional, as organizações da sociedade civil brasileira enfrentaram (e seguem enfrentando) momentos de adaptação e de reconfiguração frente a sua nova realidade. Acostumadas a serem receptoras de recursos da cooperação internacional, as organizações brasileiras, em especial as ONGs, viveram nos últimos anos grandes transformações tendo que incorporar novos formatos de atuação que visam lidar com as mudanças nos fluxos de financiamento internacional. A rápida expansão do perfil do Brasil no âmbito da cooperação internacional, que além de “receptor” de recursos assumiu também o papel de “doador em construção”, gerou um forte impacto nas organizações mais tradicionais, sobretudo, naquelas que lutam pela garantia de direitos e pela democracia, cuja recepção de recursos oriundos da cooperação internacional diminuiu significativamente nos últimos anos, em uma clara alteração dos interesses no que concerne ao país.

As redefinições pelas quais passa a CID e também o Brasil implicaram impactos importantes no funcionamento não somente do Estado (e das políticas públicas do governo vigente), mas, também, das organizações da sociedade civil brasileira, suscitando questões sobre a sua sustentabilidade e a própria razão da sua existência. Se, por um lado, estas organizações veem emergir no país as conquistas políticas, sociais e econômicas pelas quais muitas delas lutaram, por outro, questionam a realidade do discurso oficial brasileiro, que parece querer fazer crer em um país no qual os problemas contra os quais historicamente lutaram estão sanados. Diante do afastamento das or-

4 Ressaltamos aqui a postura dos movimentos sociais que, de modo geral, foram críticos às práticas neoliberais características deste período.

ganizações internacionais – em especial das não governamentais, aliadas históricas das ONGs brasileiras –, perdeu-se, consequentemente, os recursos delas provenientes que, para muitas organizações, foram garantidores de conquistas alcançadas tanto no âmbito dos pleitos políticos pela participação democrática quanto nas práticas sociais construídas no âmbito comunitário, cujo sucesso repercutiu nacional e internacionalmente.

Nesse sentido, conforme enfatizam Jansen e Landim (2011: 43-44), configura-se, inevitavelmente, diante de um contexto contemporâneo tão essencialmente mutante, a expectativa de um novo padrão de participação das ONGs brasileiras no tocante à construção dos seus laços relacionais e ao fortalecimento de sua sustentabilidade. O principal ponto de partida deste novo padrão é a afirmação de que algumas “ONGs do Sul” já se tornaram tão importantes que podem, em grande parte, assumir, elas próprias, o papel até agora desempenhado pelas agências financiadoras do Norte. Nesta perspectiva, países como o Brasil são considerados, atualmente, como países em que a sociedade civil conquistou tal posição de influência, que o apoio financeiro estrangeiro já não se faz tão necessário. Nessa perspectiva, o investimento internacional no país constitui-se cada vez mais direcionado⁵.

Com todas estas mudanças, emerge a ideia de que a sociedade civil organizada do Brasil se encontra ameaçada por este cenário de transformações. Trata-se aqui, em especial, das entidades articuladas em torno da defesa de direitos e de promoção da democracia (Inesc; Christian Aid, 2012: 26) que, historicamente, se constituíram e garantiram a sua sustentabilidade com base nas alianças e nos recursos oriundos da cooperação internacional. Conforme Ribeiro (2011: 3), com a inevitável mudança na relação histórica entre as organizações da sociedade civil brasileira e as organizações da cooperação internacional, vive-se uma “profunda reconfiguração do campo”.

As mudanças operadas nesse panorama, no entanto, dizem respeito não apenas à relação direta e historicamente construída pela sociedade civil brasileira de modo geral e, particularmente, as ONGs do país, com as ONGs internacionais que atuam no âmbito da CID, como também à atuação oficial do Estado Brasileiro que assumiu um “lugar” protagônico na chamada cooperação Sul-Sul (CSS), ex-

5 Os recursos internacionais, inclusive os provenientes da cooperação internacional, continuam a chegar ao Brasil, apesar das mudanças contextuais. No entanto é fundamental destacar a mudança de prioridades, que exclui cada vez mais as organizações não governamentais, atores históricos no campo da defesa de direitos no país. Nessa perspectiva, o Brasil não deixou de interessar a cooperação internacional, mas, certamente, houve uma significativa mudança no perfil da aplicação dos recursos daí oriundos.

pondo as marcas de uma inserção dual na cooperação internacional junto à qual assume o papel de “doador” e, ao mesmo tempo, ainda de “receptor”.

SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO NA COOPERAÇÃO OFICIAL DO BRASIL

Os caminhos percorridos pela CID, aliados à tradição de muitos países na consolidação de uma lógica de participação da sociedade civil nas suas políticas de cooperação, pareciam apontar para a obviedade de um entrelaçamento entre Estado e sociedade brasileira na ação internacional cooperativa, uma vez que o Brasil firmava, a partir do final dos anos 1980, uma marca de participação ampla da sociedade civil nas suas políticas domésticas. Deste modo, parecia ser o caminho óbvio a lógica participativa enquanto lócus de atuação da sociedade civil brasileira na sua relação com o Estado e suas políticas, incluindo aí não apenas as políticas públicas domésticas, mas, também, a sua política externa.

Entretanto, apesar das construções que apontam para uma perspectiva de participação ampla, estas parecem não incluir as dimensões que remetem à atuação internacional do país, referindo-nos, especificamente, à cooperação para o desenvolvimento empreendida oficialmente pelo Brasil ou, mais precisamente, às suas ações no âmbito da cooperação Sul-Sul. Deste modo, Milani (2008a) questiona qual seria a participação da sociedade civil brasileira na política nacional de cooperação para o desenvolvimento⁶, um questionamento que é fruto da percepção de que ainda não se observam mecanismos concretos de participação no campo da política externa brasileira, em especial no que tange à cooperação internacional, o que contradiz a tradição do país e o afasta de outros países que possuem um histórico de relação participativa da sociedade civil nas políticas de cooperação para o desenvolvimento.

Importa salientar que se construiu uma grande expectativa em relação à participação da sociedade civil organizada, em especial as ONGs e os movimentos sociais, nas políticas públicas do Brasil, a partir do Governo do presidente Luís Inácio “Lula” da Silva, baseada, obviamente, na relação histórica entre aqueles, o Partido dos Trabalhadores e o próprio Presidente. Alicerçava ainda esta expectativa, a participação crescente de ONGs e movimentos sociais em muitas

6 Apesar de nos referirmos aqui a uma “política nacional de cooperação para o desenvolvimento”, compreendemos que ainda não existe uma política efetiva de cooperação internacional para o desenvolvimento no Brasil, estando esta ainda em construção.

políticas públicas ligadas à área social do país, algumas das quais tiveram o seu nascedouro nos próprios movimentos e organizações, para só depois se tornarem políticas empreendidas pelo Estado. Um suposto convite à participação da sociedade civil na cooperação internacional oficial do Brasil – não obstante todas as dificuldades que poderiam ser vislumbradas –, esteve ainda incluído na fala do então Presidente que consta no Relatório sobre a “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009”, realizado pelo IPEA e a ABC (2010). Para além de um “mero convite”, as palavras do Presidente “Lula” no referido documento, denotavam a necessária participação da sociedade civil para a construção do modelo de cooperação pretendido pelo Brasil.

O governo brasileiro entende que a cooperação para o desenvolvimento não se resume à interação entre doadores e recebedores: entendemos-la como uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades. Trata-se de um modelo ainda em construção, que, apesar de já revelar algumas de suas características, ainda carece de maior sistematização e debate. Este levantamento representa, portanto, o primeiro passo no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo, *mas que possa contar com uma ampla base de apoio no Estado e na sociedade civil*. (Silva, 2010: 7, grifo nosso).

A participação, no entanto, parece não ocorrer ou, quando ocorre é limitadíssima. Nesse sentido, a maioria das falas dos atores entrevistados na pesquisa que deu origem a este trabalho apontou para a frustração da pretendida participação, não havendo, uma resposta oficial do governo, referente aos motivos que, concretamente, afastou a sociedade civil da concepção, execução e avaliação da cooperação oficial do país. Esta não inclusão soa contraditória à aproximação crescente ocorrida nos últimos anos entre sociedade civil organizada e Estado. Desconsidera a sua participação em um grande número de políticas públicas, a sua capacidade de produção de práticas de intervenção social com resultados reconhecidos e a relação histórica com a cooperação internacional cujas organizações, muitas delas, se constituíram em aliadas de ONGs e movimentos sociais brasileiros, inclusive instrumentalizando-os tecnicamente, fatores que poderiam ser legitimadores da sua capacidade de atuação na cooperação oficial do país.

Alguns aspectos tradicionais da política externa, de um modo geral, e da política externa brasileira (PEB), em particular, talvez expliquem a relação da cooperação internacional oficial do Brasil com a

sociedade civil. Para Luara Lopes (2013)⁷, existe uma espécie de “mioopia” por parte do governo ao não incluir na sua cooperação Sul-Sul as práticas de desenvolvimento concebidas e experienciadas pela sociedade civil organizada. Haveria, aí, uma questão referente à própria tradição da política externa, historicamente *mais refratária à participação social*. O discurso governamental de que as práticas socializadas no âmbito da sua cooperação são as melhores práticas desenvolvidas no Brasil, traria também uma perspectiva restritiva, uma vez que estas “práticas” se referem estritamente às práticas governamentais, desconsiderando um manancial imenso de conhecimento produzido pelas organizações da sociedade civil do país.

Percebe-se que o diálogo com a sociedade civil não é um aspecto comum à PEB. O campo, considerado uma área de *high politics*, tem uma tradição historicamente construída de insulamento em relação a outros campos e atores. Aliados a esses, a burocracia, o corporativismo e a estrutura do Itamaraty compõem uma espécie de barreira à participação social, uma vez que há o entendimento, por parte deste Ministério, de que a questão internacional é assunto restrito a sua atuação. Os membros do corpo diplomático seriam dotados de *expertise* diferente e particular, considerada fundamental para tratar dos temas internacionais. Seria o que Giddens (1984) chamou de “*community-based expert system*”. Nesse sentido, corrobora Melissa Andrade⁸:

Tradicionalmente, a política externa é uma área de high politics, uma área tradicionalmente muito mais fechada: segurança, defesa, relações exteriores. Então, você não tem essa tradição de diálogo muito forte. E cooperação internacional está dentro de política externa. [...] O Itamaraty tem uma tradição, uma burocracia muito forte. Tem um corporativismo. Tem uma estrutura muito forte. Você tem um centro pensante, pessoas que estão ali devotadas a pensar política externa com muita tradição. (Andrade, 2013).

As explicações a esse suposto “insulamento” ou a essa dificuldade de se abrir a participação se relacionam, conforme o Ministro-Conselhei-

7 Pesquisadora assistente do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL/CEBRAP); Assessora de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), em São Paulo. Entrevistas realizadas via skype, em 12 de março de 2012 e 6 de junho de 2013.

8 Coordenadora da Unidade de Aprendizado Sul-Sul no Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e Consultora em cooperação internacional da Rede de Humanização do Desenvolvimento, em Brasília. Entrevista realizada via skype, em 25 de maio de 2013.

ro Milton Rondó⁹, a questões de poder. Neste sentido, a amplitude das resistências seria diretamente proporcional à aproximação do chamado “núcleo duro do poder”.

Eu acho que é muito simples, é a questão do poder. A partir do momento em que a gente se aproxima do núcleo duro do poder, as resistências vêm em direta proporção. Você vê que o Ministério da Fazenda não tem um Conselho, o Banco Central não tem um Conselho, o Copom [Comitê de Política Monetária do Banco Central] nem falemos, o Ministério da Defesa tampouco tem. Não é? Então, é uma analogia clara. Você vê os que têm e os que não têm. É simples. Onde está o poder, o núcleo duro do poder e onde o poder se permite essas interações. Então, eu acho que isso é muito claro. Eu até brinco com isso e digo que durante oito anos a gente chamou a sociedade civil para tomar cafezinho e licor, agora tá na hora de chamar a sociedade civil para o prato principal. (Rondó, 2013).

Para Luara Lopes (2013), as dificuldades encontradas para o estabelecimento do diálogo com a sociedade civil no âmbito da política externa brasileira se devem ao fato de esta ainda ser vista como uma espécie de “último bastião” do controle estatal. A resistência do Estado à participação da sociedade civil na cooperação internacional do país aparece em outras falas, como a de Melissa Andrade (2013) que, ao enfatizar a necessidade do estabelecimento de uma negociação substancial em relação a uma maior abertura, nos lembra das limitações do atual modelo de cooperação brasileiro, centrado na atuação dos técnicos vinculados ao Estado e de como ele pode ser impeditivo do crescimento da própria cooperação do país.

Questões legais e econômico-financeiras compõem outra dimensão que dificulta a ampliação da participação da sociedade civil brasileira na cooperação oficial do país. A legislação brasileira não autoriza a Agência Brasileira de Cooperação ou outro órgão público a financiar, em bases regulares, atividades de cooperação internacional conduzidas por OSC. Por outro lado, como o Brasil atua no exterior sob a abordagem *demans driven*, não há como o Governo Brasileiro propor a entidades da sociedade civil nacional a concessão de fundos para a implementação de projetos em outros países em desenvolvimento. Sobre isso fala Carlos Alexandre Considera¹⁰.

9 Coordenador Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Entrevista realizada via skype, em 11 de junho de 2013.

10 Assessor da Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República; Coordenador do Projeto de Cooperação BRA/12/018, em Brasília. Entrevista realizada via skype, em 4 de junho de 2013.

Há é claro uma dificuldade, hoje, de, eventualmente, remunerarmos as ONGs pelo trabalho que elas venham a desenvolver no exterior. Hoje, a remuneração da cooperação brasileira prestada, ela tem déficit legislativo que impossibilita o Brasil de ter mecanismos próprios de financiamento da cooperação. [...] Esse processo vem sendo discutido, porque hoje ele é um entrave à participação das instituições do Terceiro Setor na cooperação internacional. (Considera, 2013).

Outro aspecto relevante para essa análise se refere a um dos princípios da cooperação oficial brasileira que é o fortalecimento das estruturas dos estados, através da *expertise* produzida pelo Estado Brasileiro. Assim, ao focar a sua cooperação neste princípio, a relação estabelecida acaba sendo entre Estados, o que tende a levar à exclusão da sociedade civil junto com suas crenças, práticas e possíveis contribuições. A cooperação brasileira atua, portanto, valendo-se das próprias organizações governamentais, tendo como interlocutores nos países também instâncias ou organizações estatais, o que caracteriza a cooperação como uma relação oficial entre dois ou mais Estados. Neste sentido, o Brasil se afasta da maioria dos países desenvolvidos, particularmente dos da Europa Ocidental, onde são comuns as parcerias entre as agências oficiais de cooperação e as ONGs, que muitas vezes recebem recursos de seus governos para financiar projetos sociais em países em desenvolvimento. É evidente que, com o apoio financeiro da cooperação bilateral de países europeus ou da cooperação multilateral da União Europeia, vêm associados, muito frequentemente, mecanismos de controle da agenda substantiva e de gestão do que realizam as ONGs europeias com seus parceiros.

A cooperação brasileira tem como princípio atuar sobre o fortalecimento das estruturas de estado. Então, você não vai ver, por exemplo, um projeto de cooperação entre o governo brasileiro e uma ONG da África do Sul. As cooperações do governo brasileiro são sempre cooperações oficiais voltadas a um fortalecimento institucional, ao desenvolvimento de políticas públicas naqueles países. Então, isso difere bastante da cooperação que os países do Norte tradicionalmente fazem e que, em geral, é uma cooperação entre uma agência oficial e uma ONG. (Michelle Moraes de Sá e Silva, 2013)¹¹.

A inclusão da sociedade civil na cooperação oficial do Brasil, em especial na sua vertente Sul-Sul, ainda é muito pequena, com algumas

11 Coordenadora-Geral de Acompanhamento de Projetos de cooperação internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil, em Brasília. Entrevista realizada via skype, em 20 de maio de 2013.

ONGs atuando como executoras de projetos em países como Haiti, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe¹², por exemplo. As organizações da sociedade civil brasileira estariam atuando nestas localidades, em uma perspectiva de transferência de práticas. Sobre a atuação das OSC nos projetos de cooperação internacional empreendidos pela ABC, Considera (2013) relata que, durante o período em que atuou na Agência, a participação da sociedade civil era bastante insinuada, no entanto, havia um movimento pequeno de efetiva participação. Cita, como exemplo de organização partícipe, a Pastoral da Criança¹³, mas salienta que viu poucas ações serem desenvolvidas por OSC, no âmbito da CSS oficial do Brasil. Segundo Considera (2013), a própria direção da ABC vê a participação da sociedade civil, “*como uma atuação complementar à ação do governo federal*”, afirmando existir uma ideia centrada na participação da sociedade civil como um ator complementar no âmbito da cooperação internacional, consistindo a atuação oficial ainda como uma espécie de “*carro-chefe*” da cooperação. Neste sentido, constrói-se uma espécie de “categoria inferior” de participação, nas poucas vezes em que ela acontece.

Essa atuação tangencial da sociedade civil na cooperação internacional do Brasil, também é posta na fala de Michelle Moraes de Sá e Silva (2013) ao afirmar que, mesmo a pequena parcela da atuação da sociedade civil brasileira na cooperação internacional oficial, não ocorre no âmbito da concepção, nem na avaliação, estando ainda restrita à execução dos projetos, configurando uma espécie de “prestação de serviços” e não uma efetiva construção de parcerias em “temas de política”. Ao tratar da participação da sociedade civil na cooperação oficial do Brasil, Iara Costa Leite (2013)¹⁴, por sua vez, afirma que a política externa brasileira “é bastante refratária à participação social”, e que, neste aspecto, nem “*parece uma política pública*”. Lembra que, até agora, a participação foi bastante limitada à parte de execução, podendo haver apenas cerca de dez organizações brasileiras que trabalham junto à ABC na cooperação técnica.

Identifica-se, portanto, a ainda incipiente participação da sociedade civil organizada na cooperação internacional oficial do Brasil. O

12 Em Guiné-Bissau, foi citada a atuação na área de educação do Instituto Elos e da Fundação Gol de Letra; o Haiti contaria com a atuação do Viva Rio e da Pastoral da Criança; em São Tomé e Príncipe, estariam o Instituto Mazal, trabalhando com artesanato, e o Centro Cultural Raízes do Brasil, desenvolvendo o Projeto Capoeira.

13 Dra. Zilda Arns, fundadora e representante da Pastoral da Criança, faleceu prestando cooperação por meio de um projeto da ABC em Porto Príncipe.

14 Pesquisadora associada do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL/CEBRAP). Entrevista realizada via skype, em 20 de maio de 2013.

que parece ter início é uma discussão que pode abrir novas perspectivas de atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil na cooperação internacional. No entanto, conforme lembra Carlos Alexandre Considera (2013), *“falta um debate maior no cenário político brasileiro sobre a importância que as ONGs têm hoje para o desenvolvimento das políticas públicas e como isso pode ser oferecido para os países que recebem a nossa cooperação”*.

A relevância da falta desse debate está posta na entrevista concedida, em 2012, a Rui Mesquita Cordeiro, pelo Ministro Marco Farani, então diretor geral da ABC. Para o diplomata, do ponto de vista da ABC não existe uma estratégia de diálogo sobre o tema da participação da sociedade civil na Política Externa Brasileira e, consequentemente, na política de cooperação. (Cordeiro, 2012: 153-154). Ainda tratando da relação com a ABC, Considera (2013) afirma que já houve sinalizações por parte da Agência de que gostaria de *“eventualmente, até incluir a sociedade civil nesse discurso da cooperação internacional”*, contudo, ainda não se sabe, exatamente, quando poderá ser feito ou mesmo como estabelecer este diálogo. Para Melissa Andrade (2013), o momento atual é de transição, em relação ao significado da cooperação e ao envolvimento da sociedade civil na mesma. Ela afirma acreditar que *“existe ainda muita resistência e falta de mecanismos de diálogo do governo para trabalhar de forma mais efetiva com a sociedade civil”* e reitera que os programas de cooperação que passam pela ABC e que envolvem a sociedade civil, ainda são poucos. Percebe-se, nesta perspectiva, a necessidade de uma mudança da cultura política governamental que possibilite a construção efetiva de mecanismos de diálogo com a sociedade civil. Do mesmo modo, mostra-se fundamental um movimento contínuo da sociedade civil no pleito pela participação.

A ideia da formalização de um Conselho¹⁵ ligado à política externa brasileira – e composto, de forma mista, por representantes do Estado e da sociedade civil – consta como uma espécie de primeiro passo para a aproximação entre esses atores na construção de um diálogo no âmbito da política externa brasileira e, consequentemente, da cooperação internacional do país. Aliado a este, conta-se com uma possível mudança na ABC, adquirindo maior autonomia, compondo um quadro profissional não exclusivamente formado por diplomatas e com a possibilidade real de incorporação da experiência das OSC.

15 Segundo Luara Lopes (2013), a proposta de um conselho é antiga, tem mais de dez anos, e foi sistematizada, principalmente, pela Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP). Uma proposta para a criação do Conselho Nacional de Política Externa foi entregue ao Governo Brasileiro em julho de 2013, no âmbito da Conferência Nacional “2003-2013: Uma Nova Política Externa”, realizada na Universidade Federal do ABC.

Esse seria um caminho para que a cooperação pudesse se ampliar de forma sustentável. O posicionamento e a pressão da sociedade civil se configuram, contudo, como fundamentais na construção de uma participação futura, conforme consta na fala de Michelle Moraes de Sá e Silva:

Eu acho que é fundamental que as organizações e os movimentos continuem pressionando pra que eles possam ser ouvidos, para que eles possam realmente fazer parte das iniciativas de cooperação. [...] algumas estruturas, o status quo administrativo, em alguns casos, não vão se transformar se não for por uma demanda social. (Sá e Silva, 2013).

A construção de um caminho que permita à sociedade civil organizada se posicionar como ator legítimo e qualificado na discussão da política externa do Brasil vem ocorrendo nos últimos anos e aponta para a necessidade da sua participação na cooperação internacional do país. Dentre as ações que permeiam o caminho de aproximação que vem construindo a sociedade civil organizada em relação à cooperação brasileira, consta a nota pública lançada pela Associação Brasileira de ONGs (ABONG), em setembro de 2011, intitulada “Por uma política de cooperação internacional brasileira efetiva e participativa”. No documento, a ABONG trata dos pleitos e expectativas das suas associadas em relação à cooperação internacional oficial do Brasil, através da abordagem à *“política de cooperação internacional brasileira que queremos”*, onde estão destacadas as propostas da sociedade civil brasileira para a política de cooperação oficial do país. A nota demonstra o interesse das organizações da sociedade civil referente à temática e o pleito explícito pela participação na cooperação internacional oficial do país, não somente na perspectiva de execução dos seus projetos, mas, sobretudo, na discussão política das suas diretrizes.

A necessidade de abertura a essa participação e o aproveitamento dos saberes e práticas das organizações da sociedade civil no âmbito da cooperação internacional oficial têm sido enfatizados pelos diferentes atores que acreditam na grandeza da sua *expertise*, construída ao longo dos anos de atuação na prática comunitária e na luta política pela redemocratização e garantia de direitos no país, e na importância política que representa a ocupação deste espaço partícipe. Nessa perspectiva, importa relevar que muitas organizações da sociedade civil brasileira construíram, ao longo dos anos, relações estreitas com outras organizações, que participam de discussões e redes importantes, e que têm conexões com diferentes atores no cenário internacional. Munidas, dentre outras coisas, das experiências oriundas destas relações, as OSC do Brasil têm capacidade para contribuir estrategicamente

com a definição, a elaboração e o compartilhamento dos princípios de fortalecimento internacional de uma política pública de cooperação do país. No entanto, a sua participação na política externa, de um modo geral, e na cooperação internacional, particularmente, tem um significado que vai além destes aspectos, na medida em que confere legitimidade à cooperação internacional do Brasil.

Assim, “espremidas” entre a reconfiguração da cooperação do Norte, de onde provêm as suas alianças históricas, e sem encontrar um espaço efetivo de participação na CSS empreendida pelo próprio país, as organizações da sociedade civil brasileira se veem desafiadas a se reorganizar e a rever o seu papel nesse sistema. Nesta busca algumas organizações têm encontrado uma nova perspectiva de atuação na cooperação internacional: a participação em projetos de cooperação que envolvem ONGs do Norte e do Sul. Valem-se do conhecimento construído e da demanda das agências de cooperação internacional que propõem o novo formato de relação, defendendo a ideia de que as organizações brasileiras, por suas características, podem dialogar com mais propriedade com seus pares do Sul global, e socializar suas experiências e *expertise* para além das fronteiras do país.

SOCIALIZAÇÃO DE PRÁTICAS E SABERES: UM NOVO PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA NA CID?

O contexto vivenciado nos últimos anos pelas OSC brasileira de modo geral, e pelas ONGs, em particular, suscita reflexões referentes ao seu papel como produtoras de saberes e à possibilidade de que estes sejam socializados em outros contextos, ultrapassando as fronteiras do Estado nacional. Soma-se a estas reflexões aspectos que dizem respeito não somente à capacidade desses atores em produzir conhecimento de qualidade, testá-lo na prática comunitária e, até mesmo, sistematizá-lo com excelência, abrindo caminhos para a possibilidade de uma socialização futura. Dizem respeito, ainda, a uma reflexão sobre o papel atual destas organizações e a sua relação com a cooperação internacional, estabelecida diretamente com as agências de cooperação, sobretudo não governamental, que, tradicionalmente, as apoiaram e que atuam contemporaneamente em uma nova lógica cooperativa, ou com o Estado Brasileiro, no que tange à cooperação internacional oficial, em especial, na sua vertente Sul-Sul, que se renovou significativamente nos últimos anos.

Na busca por reinventarem-se, as OSC brasileira lutam por um espaço na cooperação oficial do país onde ainda não possuem um papel que seja condizente com a sua história e com o manancial de conhecimento acumulado. Na reconfiguração das agências de cooperação internacional que voltam o “olhar” cada vez mais ao Sul,

vislumbram um novo espaço de atuação despontando como “atores” intermediários capazes de dialogar com seus pares do Eixo Sul, junto aos quais assumem a condição de socializadores de conhecimento ou intermediadores de práticas, legitimados – ao menos em tese – pelos anos de atuação social em um contexto de suposta similaridade.

Enfatiza-se, nesse sentido, a importância do conhecimento construído pela sociedade civil organizada do Brasil, consolidado no contexto brasileiro a partir da sua própria prática, o que tem colocado para esta, uma perspectiva de atuação na cooperação internacional, em especial na sua vertente Sul-Sul, enquanto socializadora de *expertise*. O fato de ter sido beneficiada com a parceria da cooperação internacional que a capacitou – inclusive em aspectos concernentes à gestão –, é citado por atores diversos (tanto da sociedade civil brasileira, quanto da cooperação do Norte) como fortalecedor da sua instrumentalização e da construção de metodologias de intervenção social, mas, também, da construção de uma visão de sociedade e de mundo. Experiências concretas de projetos de cooperação nos quais organizações brasileiras se valem de suas práticas e trajetória para capacitar, fortalecer processos e transferir *expertise* para outras organizações do Sul, surgem nas mais diversas áreas, alimentando a ideia de que, conforme salienta Harley Henriques do Nascimento (2013)¹⁶, as organizações brasileiras seriam “um ator legítimo para falar sobre a temática, em região geográfica específica, uma vez que vivenciam e atuam em realidade considerada ‘similar’”.

Assim, a ideia da socialização das experiências oriundas das organizações da sociedade civil brasileira emerge da reflexão sobre a necessidade de se pensar o seu papel na cooperação internacional, em um contexto de transformação da cooperação tradicional e de fortalecimento da cooperação Sul-Sul. Nesta perspectiva, alguns atores apontam a cooperação triangular como um caminho possível de atuação para as OSC do Brasil, que podem, na medida em que socializam seus conhecimentos para outras organizações do Eixo Sul, fortalecer a solidariedade internacional e buscar (ou manter) relações que contribuam também para a sua própria sustentabilidade.

Impulsiona ainda a atuação das OSC brasileira na cooperação triangular, uma espécie de expectativa já posta por alguns parceiros do Norte, em especial organizações da cooperação internacional não governamental, de que estas assumam este “papel”, reconfigurando, deste modo, a própria relação com a cooperação internacional. Algumas práticas já apontam para essa perspectiva de cooperação que

16 Coordenador Geral do Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Ba). Entrevista realizada em 20 de maio de 2013.

atende a uma triangulação de interesses: das organizações do Norte, que buscam as OSC brasileiras para “intermediar” as suas relações de cooperação com outras do Sul global; das OSC de países do Sul, muitas vezes em situação de maior fragilidade do ponto de vista político, econômico e/ou social, que são beneficiadas pelos programas e projetos das organizações da cooperação internacional; e das OSC brasileira, que buscam se integrar neste “novo” momento da cooperação internacional e que lutam, em última instância, pela própria sustentabilidade.

No entanto, apesar da crença na importância dos saberes produzidos pela e para a sociedade civil – a partir de suas práticas –, e no seu potencial de troca – a partir da interlocução entre diferentes OSC do Sul global –, se fazem presentes preocupações referentes à assunção por essas do papel de socializadoras de conhecimentos e práticas – ou intermediárias na execução de projetos no âmbito da cooperação para o Eixo Sul. Sinaliza-se, por exemplo, o risco da ideia, conforme discursos de alguns “doadores tradicionais”, de que tudo que é produzido no Sul pode ser automaticamente replicado, ou “transportável”, para outros contextos do Eixo Sul. Esta perspectiva se baseia na prerrogativa de que existem similaridades entre os países do Sul que funcionam como elementos facilitadores para a socialização pretendida. Arrisca-se, entretanto, ao insistir nesta crença, conforme defende Melissa Andrade (2013), atuar na cooperação Sul-Sul com “cartilhas prontas e modelos que precisam ser feitos tal como foram implementados”. Nesse sentido, de acordo com Iara Costa Leite (2013: 4-5), é necessária a compreensão de que, apesar da “referência acumulada dentro do Brasil”, não necessariamente o que funcionou na realidade brasileira “vai funcionar em outro país”.

Importa igualmente ressaltar, a necessidade de estar atentos para que a sociedade civil organizada do Brasil não corra o risco de ser acusada – como já foram e ainda são algumas “ONGs do Norte” –, de ferir a soberania do outro país. Muitas ONGs do Norte acabaram, de fato, implementando a agenda de seus Estados financiadores, isso em nome da responsabilidade social e da solidariedade entre OSC. São tênues as fronteiras entre o interesse estratégico e a solidariedade transnacional, mas somente o acompanhamento crítico das experiências pode revelar as reais distâncias entre discurso e prática nesse campo.

Ao apontar este “papel”, que coloca organizações da sociedade civil brasileira enquanto socializadoras de *expertise*, em especial para outras OSC do Eixo Sul, destinando sua atenção e esforços para os problemas de outros contextos, incorre-se ainda no risco de diminuição da atenção à sociedade brasileira, que segue demandante do trabalho destas organizações, e de perda dos avanços conquistados no

próprio país. Ao se constituir como referente técnico as OSC brasileira arriscam fragilizar a sua participação na dinâmica nacional que ainda apresenta muitas questões e carências, especialmente no campo social, que demandam o seu trabalho técnico e também militante.

REFLEXÕES FINAIS

A relação das organizações da sociedade civil brasileira com a cooperação internacional é definidora da sua história passada, presente e, consequentemente, daquela que se delineia em um cenário futuro. O papel desempenhado pelas organizações de cooperação internacional do Norte foi fundamental para que se construísse e firmasse, no Brasil, uma sociedade civil organizada, militante e cujas conquistas são parte constituinte da história recente do país. Esta relação, no entanto, não obstante a sua importância, não foi (nem ainda o é) isenta de inúmeras contradições. O contexto que, por ora, se apresenta impele esses atores a reinventarem a sua história reconstruindo antigos modelos de alianças e formatos participativos. Desse modo, ressignificam a sua relação com cooperação internacional não somente a partir da transformação das suas relações com as agências de cooperação do Norte, mas também na luta pela participação na cooperação internacional oficial do Brasil.

Enquanto aguardam o espaço prometido na cooperação brasileira, crescida na sua atuação ao Sul, as OSC do país veem as tradicionais alianças com a cooperação do Norte arriscadas pela crise que assola os seus países de origem e pelas redefinições de sua atuação, que excluem, cada vez mais, as organizações brasileiras – em especial as atuantes no campo da defesa de direitos – dos aportes de recursos para a área social. Desafiadas na própria sustentabilidade, cujo alicerce, muitas vezes, se fundamentou nos aportes provenientes do Norte, algumas organizações vislumbram, na atuação cooperativa para o Sul, um caminho de fortalecimento político, mas, também, de sobrevivência econômica.

Assim, carregando as marcas da sua relação com a cooperação internacional e igualmente marcadas pela sua inserção no contexto local, as OSC brasileira vivenciam um momento claro de transição: deparam-se, por um lado, com a transformação da cooperação internacional para o desenvolvimento e as consequentes reconfigurações das relações estabelecidas com o Brasil e com suas organizações; e, por outro, com o patamar inédito alcançado pelo Estado brasileiro no cenário internacional e a nova relação que este estabeleceu com a cooperação firmando a sua condição de importante ator da lógica cooperativa Sul-Sul. Buscam um espaço de participação neste novo cenário que indica uma cooperação internacional transmutada e lutam

para que a cooperação oficial do país se abra à participação social, na medida em que tentam se inserir nos novos arranjos propostos pelas agências de cooperação internacional do Norte, agora voltadas para um “Sul mais ao Sul”, mas demandando, por vezes, a intermediação de OSC brasileira que representam um “Sul que emergiu”.

Nesse contexto de mutações velozes, em que o cenário até então vivenciado de relação estreita com as organizações internacionais de cooperação jaz em fragilidade latente, põe-se em questão uma potencial transformação do papel das OSC brasileira, fragilizadas na sua própria sustentabilidade, ao encararem a perda da parceria histórica com essas organizações da CID e ainda sem conseguir alcançar um papel efetivo na cooperação oficial do Brasil. Para a maioria dos atores da sociedade civil, vivencia-se, no tempo presente, a dualidade de ser brasileiro, nacionalidade que indica, na mesma medida, o poderio alardeado de uma suposta “potência emergente”, e a realidade de um país ainda demandante, por conta das inúmeras mazelas sociais e de sua imensa desigualdade. Uma dualidade expressa, ainda, na lógica participativa do Estado brasileiro, que incentiva a participação social no âmbito das suas políticas públicas domésticas e, contraditoriamente, a exclui da sua política externa e, consequentemente, da cooperação internacional oficial do país. Deste modo, excluem-se da concepção e execução da cooperação empreendida oficialmente pelo Brasil as organizações que, historicamente, pensam e discutem a cidadania dentro e fora do país, e cuja participação na reflexão referente a modelos de desenvolvimento, possui significativa relevância.

A ambivalência do contexto contemporâneo marca, portanto, a atuação das OSC brasileira. Se, de algum modo, estas contabilizam perdas enquanto receptoras da cooperação internacional, também começam a socializar a *expertise* construída ao longo dos anos nos seus campos temáticos (e reconhecido internacionalmente) para outros contextos, passando a atuar na cooperação internacional a partir de outro lugar, cumprindo um novo papel, desta vez enquanto prestadores de cooperação para países do Eixo Sul. Se, por um lado, a sua busca pela participação efetiva na CSS envolve o fortalecimento da sociedade civil de outras localidades, há, também, uma demanda pelo reconhecimento do seu lugar de voz e poder e uma procura por novas possibilidades de construção de alianças e de captação de recursos que contribuam para a sua própria sustentabilidade. Caminham, deste modo, tentando manter as relações históricas com as organizações do Norte, na medida em que buscam se aproximar da sociedade civil organizada do Sul e fortalecer o seu diálogo com o governo brasileiro. Tentam transitar na cooperação internacional por diferentes caminhos que, eventualmente, poderão se retroalimentar.

Assim, a busca das organizações da sociedade civil brasileira pela participação na cooperação internacional segue tentando encontrar um “tom”. Um “tom” que contemple, dentre outros, a sua trajetória de luta militante, as suas práticas, as relações construídas e os saberes legitimados. Um “tom” que dê conta da sua sustentabilidade e faça jus às conquistas alcançadas no âmbito da participação nas políticas públicas do país e, também, no contexto internacional. Um “tom” que não as exclua da discussão do desenvolvimento. Tentam, deste modo, buscar um novo “papel”, no âmbito da cooperação internacional, que caminha cada vez mais em direção ao Sul. Na tentativa de conquista desse espaço, valem-se de sua atuação comunitária e do diálogo entre teoria e prática, que derivaram para uma *expertise* própria – tanto técnica como política – que poderá, em alguma medida, contribuir para transformações além das fronteiras do Estado Brasileiro. Cabe, no entanto, a definição e/ou construção dos caminhos que moldarão a sua participação na cooperação assim como as alianças que permitirão a sua concretização. Estará alicerçada em uma dimensão política? Terá a sociedade civil um papel estritamente técnico na cooperação? A quem interessa (ou não interessa) os diferentes caminhos que envolvem a participação da sociedade civil brasileira na construção da cooperação e, principalmente, na discussão do desenvolvimento? São questões que estão postas e ecoam na busca por respostas que ainda não se concretizaram.

REFERÊNCIAS

- Articulação D3; Fundação Getúlio Vargas - FGV 2013 *Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil*: Relatório Final; Eixo Cooperação Internacional. São Paulo, fev. Disponível em: <http://www.avina.net/por/wp-content/uploads/2013/09/rf_eixo_coop_internac.pdf>. Acesso em: 20 out. 2013.
- Badie, Bertrand 200 *Um mundo sem soberania, os Estados entre o artifício e a responsabilidade* (Lisboa: Instituto Piaget).
- Badie, Bertrand; Smouts, Marie-Claude 1999 *O mundo em viragem: sociologia da cena internacional* (Lisboa: Instituto Piaget).
- Bava, Silvio Caccia 2011 “O que é e o que pode ser a cooperação internacional” em *Le Monde Diplomatique Brasil*. Encarte Especial “Brasil, América latina e a Cooperação Internacional”, agosto, pp. 2.
- Blanco, Marisa Revilla (Ed.) 2002 “Introducción: detalles de una relación” (2000) en Blanco, Marisa Revilla (Ed.) *Las ONG y la política* (Madrid: Istmo).

- Cordeiro, Rui Mesquita 2012 “De receptor a doador: os desafios da cooperação para o desenvolvimento na política externa brasileira sob a ótica da relação estado/sociedade civil” em *Revista de Relações Internacionais da UFGD* (Monções), v.1, N° 2, pp. 140-163, jul./dez. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2120/1339>>. Acesso em: 11 abr. 2013.
- Devin, Guillaume 2009 *Sociologia das relações internacionais* (Salvador: EDUFBA/EDUFAL).
- Giddens, Anthony 1984 *A constituição da sociedade* (São Paulo: Martins Fontes).
- Gohn, Maria da Glória 2008 *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias* (São Paulo: Cortez).
- Instituto de Estudos Socioeconômicos/INESC; Christian Aid 2012 *Presente e futuro: tendências na Cooperação Internacional Brasileira e o Papel das Agências Ecumênicas* (Brasília: INESC). Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/2012/presente-e-futuro-tendencias-na-cooperacao-internacional-brasileira-e-o-papel-das-agencias-ecumenicas/view>>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA; Agência Brasileira de Cooperação - ABC 2010 *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009* (Brasília: IPEA). Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes>>. Acesso em: 15 mar. 2011.
- Jansen, Anneke; Landim, Leilah 2011 *Marchas e contramarchas da cooperação: a parceria ICCO-FASE (1983-2010): uma reflexão* (Rio de Janeiro: Fase).
- Kraychete, Elsa Sousa 2012 *Desenvolvimento e cooperação internacional*. Cad. CRH [online], v. 25, N° 65, pp. 183-186, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n65/v25n65a01.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2012.
- Milani, Carlos R. S. 2008a “Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil” em *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, v. 22, N° 4, pp. 161-181, 2008a. Disponível em: <<http://carlosmilani.files.wordpress.com/2012/12/13264-rev-esp-22-f1.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.
- Milani, Carlos R. S. 2008b “O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias” em *Revista de Administração Pública (RAP)* (Rio de Janeiro) v. 42, N° 3, pp. 551-579, maio/

- jun. 2008b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.
- Pinheiro, L.; Milani, Carlos R. S. (org.) 2012 *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas* (Rio de Janeiro: Editora FGV).
- Ribeiro, Vera Masagão 2011 “Alô, alô, Brasil com W” em *Le Monde Diplomatique Brasil*. Encarte Especial “Brasil, América latina e a Cooperação Internacional”. Agosto, pp. 3-4. Disponível em: <http://captacao.org/recursos/pdfs/encarte_lemonde.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2011.
- Rodríguez, Ángeles Díez 2009 “Organizaciones no-gubernamentales: las ONGs en el marco del nuevo orden mundial” en Reyes, Román (Dir.) *Diccionario crítico de Ciencias Sociales: terminología científico-social* (Madrid; México: Plaza y Valdés).
- Siqueira Santos, Tacilla da Costa e Sá 2014 “Entre o Norte e o Sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento”. Tese de Doutorado. Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: http://labmundo.org/2014/wp-content/uploads/2014/04/SANTOS_tcsc_tese_2014.pdf.
- Velasco e Cruz, Sebastião C. 2004 Globalização, democracia e ordem internacional: *ensaços de teoria e história* (São Paulo: UNESP; Campinas: UNICAMP).
- Viola, Eduardo José 1999 “A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998” em Aguiar, D.; Pinho, J. (Eds.) *O agronegócio do Mercosul e a sua inserção na economia mundial em Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural* (Brasília: Sober), 1999. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Viola.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

Ana Saggioro Garcia

POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERESSES PRIVADOS

MULTINACIONAIS BRASILEIRAS E A COOPERAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

INTRODUÇÃO

Apesar de não ser um fenômeno novo, o debate sobre multinacionais de países chamados “emergentes” ainda é recente nas reflexões das Relações Internacionais, e está intimamente ligado à discussão sobre a ascensão desses países na ordem mundial como centros de poder econômico e político. A novidade agora consiste na magnitude e rapidez de crescimento desse fenômeno nas últimas décadas (Sauvant, 2008). O Brasil está atrás da China e da Índia nos *rankings* das principais multinacionais emergentes¹. Entre as brasileiras estão Petrobrás, Vale e as grandes construtoras Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez. Elas ganham importância no cenário internacional e regional, sendo apresentadas como “motores” do desenvolvimento econômico do país (Barreto & Ricupero, 2007), influenciando na política externa brasileira. Temos, assim, uma dinâmica relação entre capital e Estado na atuação internacional do Brasil. A compreensão sobre a atuação de empresas multinacionais brasileiras e o crescente protagonismo do Brasil na América do Sul (e além dela) torna-se ainda mais complexa ao atentarmos

1 “Brasil tem 14 grupos na lista de multis emergentes”, *Estado de São Paulo*, 29 de janeiro de 2009

para casos de conflito e impactos sociais gerados pelas empresas em diferentes territórios².

Nesse artigo, situaremos a internacionalização de empresas brasileira no contexto da política externa a partir do governo Lula, que envolve a chamada “cooperação para o desenvolvimento”. Apresentaremos os debates sobre vantagens e desvantagens do processo de internacionalização das empresas brasileiras, verificando os elementos de formação de um consenso, tanto no meio empresarial quanto nas instituições estatais, em torno da necessidade de políticas públicas direcionadas a apoiar a expansão internacional de empresas sediadas no Brasil, como a política de créditos diretos, visando ao aumento da competitividade econômica internacional do país. Essa expansão está relacionada, por sua vez, à política externa brasileira, que buscou diversificar as relações político-comerciais do Brasil com outros países e regiões do Sul, especialmente seu entorno direto, a América do Sul. Partindo de uma perspectiva *bottom-up* (Gill, 1993), a partir das forças sociais (e concepções teóricas) em contestação das estratégias de desenvolvimento capitalista, verificamos que aspectos sociais, ambientais e trabalhistas vêm sendo sistematicamente silenciados nas principais análises e reflexões sobre desenvolvimento, que envolvem o papel do Estado no apoio à internacionalização de empresas brasileiras. Impactos negativos sobre comunidades locais, trabalhadores e o meio-ambiente mostram que a ascensão internacional dessas empresas não é somente *consenso*, mas também *conflito* dentro e fora do Brasil.

ALGUNS DADOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO

Mudança significativa. Assim a Fundação Dom Cabral retratou o aumento de 115%, em meados dos anos 2000, dos investimentos de empresas latino-americanas na própria região, substituindo, em parte, compradoras dos países do Norte (Almeida & Cretoiu, 2008). As multinacionais de países emergentes e, no caso, latino-americanos, são consideradas *late movers* (Fleury & Fleury, 2007), ou seja, empresas que amadureceram e cresceram em mercados protegidos da competição internacional, mas que hoje estariam integradas ao mercado mundial. Segundo a CEPAL (2010), nos últimos anos, as economias emergentes, e em particular os BRICS, estão “modificando notavelmente o panorama da economia mundial”. O forte crescimento econômico e o tamanho de suas economias estão con-

2 Discorremos adiante, no parte 5, sobre alguns exemplos de conflito envolvendo empresas brasileiras, especialmente aquelas dos setores extrativos e da construção civil.

formando um novo cenário, onde há um “incremento sustentado” da relevância de empresas transnacionais de países em desenvolvimento nos fluxos mundiais de investimento externo direto (IED) (CEPAL, 2010: 66).

O *World Investment Report* de 2006 da UNCTAD destacou, por primeira vez, a crescente relevância dos investimentos provenientes desses países. Foi apontado, naquele momento, que o volume de IED originado de economias em desenvolvimento e em transição acumulou US\$ 133 bilhões, representando 17% do fluxo mundial, um recorde até então nunca visto (UNCTAD, 2006: 22). Enquanto em 1990, apenas 19 empresas de países em desenvolvimento figuravam na lista da “Forbes 500”, em 2005 esse número passou para 47 (Ibid., p. 27-8). Ademais, o fluxo de investimento Sul-Sul passou de quatro bilhões em 1985 para 61 bilhões em 2004 (Ibid.: 26).

A crise econômica mundial, iniciada em 2008, parece haver consolidado o novo papel assumido pelas economias emergentes nas correntes de investimento. O mais recente relatório da UNCTAD mostrou que, em 2013, 39% das saídas globais de IED (US\$ 454 bilhões) provieram de economias em desenvolvimento e em transição, comparando-se com apenas 12% no início de 2000 (UNCTAD, 2014: 4). Seis dessas economias foram classificadas entre os 20 maiores investidores do mundo 2013³. Segundo a UNCTAD, as empresas transnacionais de países em desenvolvimento estão adquirindo cada vez mais filiais estrangeiras de empresas transnacionais dos países desenvolvidos (Ibid.).

A expansão internacional de empresas com sede no Brasil é parte do fenômeno das *translatinas*. Segundo a CEPAL (2010), os investimentos latino-americanos e caribenhos diretos no exterior aumentaram de 6% em 2000 para 17% em 2010 sua participação nos fluxos de IED originados nos países em desenvolvimento, alcançando um recorde histórico de aprox. US\$ 43 bilhões naquele ano (CEPAL, 2010: 11). Esses montantes se explicam pelo maior investimento externo de empresas do México, Brasil, Chile e Colômbia, que representaram 92% dos fluxos em 2010. A expansão internacional das *translatinas* tem no próprio continente seu principal destino, representando entre 8 e 10% dos IED latino-americanos ao longo dos anos 2000. Segundo a CEPAL, esses dados enfatizam a importância das *translatinas* como “agentes da integração regional e como meio para compartilhar práticas e conhecimentos vinculados aos seus processos produtivos” (Ibid.: 12).

3 Essas são China, Rússia, Hong Kong (China), República da Coreia, Singapura e Província Chinesa de Taiwan (UNCTAD, 2014: 5).

O processo de internacionalização de firmas brasileiras acompanhou e, em grande medida, impulsionou os períodos de ascensão e declínio dos investimentos das translatinas. Ele é dividido, na maior parte da literatura, em três grandes fases até a década de 2000, com algumas especificidades setoriais e diferenças nas motivações e formas de implementação do investimento. Segundo Iglesias & Motta Veiga (2002) e outros, a primeira fase, entre 1960 e 1982, foi um processo concentrado em instituições financeiras, na Petrobras, nas empresas de construção, que expandiram para alguns países da África e da América do Sul, ligada à política externa independente do governo Geisel. Uma segunda fase (1983-92) foi de redução do ritmo de expansão das exportações e investimentos, dado os sérios problemas macroeconômicos sofridos pela economia brasileira (e latino-americana), como a crise da dívida. A partir do início dos anos 1990, as reformas neoliberais levaram a um novo movimento de internacionalização, no qual grandes empresas brasileiras passaram a adquirir outras, aproveitando-se das desregulamentações e privatizações para ingressar em novos mercados. Sob a lógica da livre concorrência, essas empresas se viram forçadas a expandir quando seus mercados foram abertos às competidoras multinacionais maiores. No final da década de 1990, o investimento no exterior concentrou-se no Mercosul como resultado das oportunidades abertas pelo processo de integração, passando a representar uma terceira fase de expansão internacional de firmas brasileiras (Tavares, 2006: 10; Iglesias & Motta Veiga, 2002: 395-6).

Podemos afirmar que, a partir de 2003, inicia-se uma quarta fase de expansão do capital com sede no Brasil, que é marcada pelo papel decisivo das políticas públicas, especialmente a política externa e de crédito direto, refletindo o desempenho do Brasil como “país emergente”, que busca maior participação nas instâncias de concertação global. Até 2003, investimentos brasileiros no exterior eram de aproximadamente US\$ 1 bilhão por ano, mas saltaram para US\$ 14 bilhões em média por ano entre 2004 e 2007 (Valor Econômico, 2009). Em 2007, as vinte maiores multinacionais brasileiras juntas investiram US\$ 56 bilhões no exterior. A compra da mineradora canadense Inco pela Vale fez com que o Brasil passasse de receptor de investimentos para investidor internacional: de US\$3 bilhões em 2005, o fluxo de investimentos brasileiros no exterior passa a US\$28 bilhões em 2006. O aumento dos preços das commodities, naquele momento, fortaleceu as empresas latino-americanas baseadas em recursos naturais (Fundação Dom Cabral, 2007). Casanova (2009) denomina essa fase das “Latinas Globais”, quando a expansão do IED da América Latina deu um salto para além da

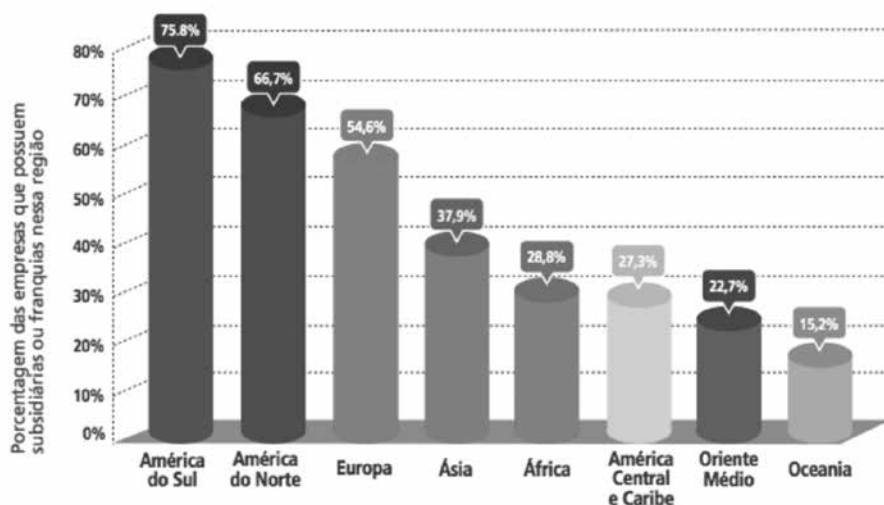
própria região, puxado por um pequeno número de grandes transações, como o caso da própria Vale ou a aquisição da britânica RMC pela mexicana Cemex em 2004. Adiante, discorreremos sobre o papel do Estado e de políticas públicas impulsionadoras dessa nova fase de internacionalização.

Evidenciando essa nova fase, o Banco Central do Brasil (2013) informou, em seu mais recente senso, que o estoque total de ativos no exterior⁴ foi de US\$ 391,6 bilhões e o total de investimentos brasileiros diretos no exterior (IBD) atingiram US\$ 295,4 bilhões em 2013 (em 2001 totalizara apenas US\$ 49,7 bilhões). Ao longo dos anos pesquisados, houve uma concentração no setor de serviços (54,7% em 2013), destacando-se os serviços financeiros e atividades auxiliares, seguido pelo setor de agricultura, pecuária e extração mineral, com 26,7%, e pela indústria, com 18,6% do estoque total em 2013. O BCB destaca Áustria e Países Baixos para o setor extrativo, mas reforça o papel dos paraísos fiscais (Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas, Bahamas e Luxemburgo) como principal destino do capital brasileiro enviado ao exterior. São “buracos negros”, impossibilitando conhecer, a partir dessas remessas declaradas ao BC, o destino final dos investimentos.

Na internacionalização do capital “identificável”, algumas pesquisas realizadas anualmente pela Fundação Dom Cabral e pela So-beet avançaram no mapeamento de empresas, setores e destinos do IED brasileiro. Segundo a mais recente pesquisa da Fundação Dom Cabral, em 2014⁵, a empresa com maior índice de transnacionalidade é a Construtora Norberto Odebrecht, seguida pela Gerdau. Em termos de subsidiárias, a Stefanini é a empresa com o maior presença no exterior (32 países), seguida da WEG (31 países) e Vale (27 países). A empresa com maior receita obtida no exterior é a JBS, seguida da Odebrecht (Fundação Dom Cabral, 2014). De acordo com essa pesquisa, os EUA são o país com maior número de empresas brasileiras instaladas (39), seguido da Argentina (33). Na lista dos 13 países que mais concentram empresas brasileiras, 8 são sul-americanos, evidenciando a concentração dessas empresas na região, representando 75% das multinacionais entrevistadas (Ibid., p. 28).

4 O total de ativos vai além do investimento de empresas brasileiras, contabilizando empréstimos, investimento em carteira, bem como todo tipo de depósitos de pessoas físicas e jurídicas, inclusive aqueles em paraísos fiscais.

5 A pesquisa realizada pela Fundação Dom Cabral em 2014 envolveu 66 empresas, entre multinacionais e franquias.

Gráfico 1. Dispersão geográfica das empresas brasileiras no mundo

Fonte: Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2014.

Se, nos anos 1990, a concentração de investimentos brasileiros na América do Sul resultou, conforme já exposto, das aquisições e fusões geradas pela abertura de mercados e privatizações, nos anos 2000, ela resulta, em grande medida, do impulso ao processo de integração regional sob liderança do Brasil. Segundo a Fundação Dom Cabral, as empresas pesquisadas declararam que, nos últimos 10 anos, negociações para diminuição de barreiras alfandegárias e a tentativa de consolidação do Brasil como um líder regional, enfatizando a integração sul-americana, teriam favorecido sua internacionalização (Fundação Dom Cabral, 2013: 17). Evidencia-se, assim, o papel ativo da política externa brasileira. Além da América do Sul, observamos, ao mesmo tempo, o aumento significativo da presença brasileira na África e na Oceania (continentes antes pouco expressivos nos quadros gerais), possivelmente também um resultado da diversificação das relações comerciais brasileiras, com a ênfase dada nos últimos anos às relações Sul-Sul.

POR QUE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À INTERNACIONALIZAÇÃO?

Por que o Brasil, sendo um país ainda “em desenvolvimento”, que demanda investimentos domésticos, criação de postos de trabalho e

fortalecimento do mercado interno, deveria desenvolver estratégias de apoio, com políticas e recursos públicos, ao investimento de suas empresas em outros países e territórios? Tavares (2006) chama atenção para situações nas quais a internacionalização é uma solução *second best*, em que o investimento é desviado do país de origem. Essa seria uma internacionalização “às avessas”: as empresas deslocam a produção para o exterior com o objetivo de fugir de condições negativas internas (Kupfer, apud Tavares, 2006: 31). Iglesias & Motta Veiga (2002) apontam que, na visão de críticos, há riscos de deslocamento de emprego, reduções de exportações, transferência de conhecimentos, redução da arrecadação tributária, etc.

Segundo os autores, a comparação deve ser feita entre as perdas e ganhos de uma situação sem investimento versus com investimento direto no exterior. Ou, como expõe Tavares (2006: 31), a pergunta deve ser posta de forma inversa: o que ocorreria sem a internacionalização? Colocada neste sentido, a internacionalização seria uma solução mais que um problema, considerando-a “a *única alternativa* para firmas que competem em forma globalizada e que enfrentam transformações no plano tecnológico e produtivo” (Iglesias & Motta Veiga, 2002: 430, grifo nosso). As empresas e o país, colocados em patamares equivalentes, não teriam outra alternativa senão a de buscar a expansão internacional de seus investimentos. No contexto do neoliberalismo, reproduzia-se o imperativo *there is no alternative* (“TINA”), uma vez que, em um mercado globalizado, as empresas com base nacional poderiam se “engolidas” por multinacionais maiores.

Os argumentos favoráveis às políticas públicas de apoio à internacionalização venceram os críticos. O interesse público em ter grandes empresas no cenário internacional, levando a marca do país, se une aos interesses privados de maior acumulação e ganho de mercado. Assim, a necessidade de apoio às empresas é justificada pelos ganhos gerados para o país como um todo, e não somente para as próprias empresas. Alem & Cavalcanti (2005: 56) estabelecem a relação entre desenvolvimento nacional e internacionalização das empresas:

“em uma economia globalizada, a competitividade das firmas nacionais em mercados estrangeiros torna-se crescentemente importante para a performance do país como um todo. (...) Sem firmas competitivas internacionalmente, um país não pode melhorar a sua performance econômica”.

Para Alem & Madeira (2010), os ganhos econômicos para o Brasil viriam no médio e longo prazo: o aumento do comércio intrafirma, diminuição da vulnerabilidade externa do país, barateamento dos cus-

tos de prospecção tecnológica e de P&D, entrada de lucros e dividendos em moeda estrangeira, importação de equipamentos e insumos pelas filiais no estrangeiro, incentivando, com isso, o desenvolvimento dos fornecedores. Em suma, o investimento no exterior “transborda para trás”, levando junto outras empresas prestadoras de serviço. Esses efeitos, no âmbito das firmas, afetariam a atuação econômica do país como um todo.

Essas análises respaldam intelectualmente a formação de um consenso, no seio das instituições governamentais, em torno da necessidade de políticas e recursos públicos que promovam a expansão internacional (e no plano doméstico) das empresas sediadas no Brasil⁶. Observamos, por conseguinte, que interesses particulares (empresariais) são representados como universais, como de toda a população brasileira. Dentro desse debate, elementos econômicos são considerados exclusivamente, silenciando-se sobre questões sociais, trabalhistas ou ambientais, não questionando-se a respeito dos variados impactos sobre diferentes atores, setores e classes sociais. Afinal, qual concepção de desenvolvimento baseia essas análises, e quem ela serve? As vantagens para as empresas nem sempre são equivalentes a benefícios para toda a sociedade; algumas vezes, pode ser o inverso. As políticas públicas não podem deixar de considerar, com a prioridade necessária, as populações locais, os trabalhadores e o meio ambiente como elementos fundamentais do desenvolvimento que se almeja para sociedade brasileira, e o modelo de desenvolvimento que é levado a outros povos.

O PAPEL DA POLÍTICA DE CRÉDITO E A POLÍTICA EXTERNA NA EXPANSÃO INTERNACIONAL DE EMPRESAS BRASILEIRAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Segundo a Fundação Dom Cabral (2013: 15), a criação de linhas de crédito e financiamento para o investimento no exterior é o principal mecanismo de impacto da política externa do Brasil no processo de

6 Segundo Gramsci, a construção de um consenso é elemento fundamental da hegemonia. Esta está fundada na esfera da sociedade civil, onde o senso comum (aquele conjunto de ideias fragmentadas, acrícticas, incoerentes) é guiado por intelectuais orgânicos em sentido coerente com o programa hegemônico, criando um consenso em torno deste. A construção do consenso é fundamental para legitimação da hegemonia de determinada classe ou bloco dominante, uma vez que a hegemonia só se mantém através da liderança ideológica permanente, mesmo após ter chegado ao poder do Estado. A luta no campo das ideias é central para Gramsci, mas não pode ser isolada do elemento econômico. Concessões e acomodações necessárias de parte dos interesses das classes subalternas faz com que os interesses das classes dominantes aparentem universais, sendo representados como interesses de todos. (Gramsci, 2008: 161; 326-28; 419-20).

internacionalização das empresas, seguida de negociações para diminuição de barreiras alfandegárias, a busca do Brasil por um lugar de destaque no contexto global, e o apoio diplomático às empresas no exterior⁷. Alem & Madeira (2010: 51) afirmam que, entre os países BRIC, o Brasil fica em último lugar, com apenas 12 acordos para eliminar a bitributação e dois de investimentos, nos últimos 10 anos. Mais recentemente, entretanto, o país desenvolveu um novo modelo de acordo para facilitação da cooperação e de investimentos, assinado com Moçambique, Angola e México, e em negociação com mais 8 países⁸. Tratados de proteção de investimento, seguros contra riscos políticos, e tratados para evitar a bitributação são frequentes formas de atuação do Estado na promoção do investimento externo. Mecanismos formais e informais, como o bom relacionamento diplomático, abertura de embaixadas e representações, a atuação da Agência de Promoção à Exportação e Investimento (APEX) e uma política de financiamento direto a projetos internacionais também são apontados como eficientes (Sennes & Mendes, 2009). Temos, com isso, dois pilares importantes da relação entre Estado e empresas: a política de crédito e a política externa.

Durante o governo Lula, o BNDES passou por momentos fundamentais de internacionalização. O primeiro deles é o financiamento a projetos internacionais envolvendo capital brasileiro, que se dá pela linha direta de crédito, o BNDES FINEM. Outra forma é o BNDES Exim, que financia o exportador de produtos e serviços (linha “pré-embarque”) ou comercialização no exterior (“pós-embarque”)⁹. Além do apoio às empresas, o próprio Banco se internacionalizou, com a abertura da subsidiária BNDES *Limited*, em Londres (com a finalidade de participação acionária em outras empresas e de emprestar às

7 O resultado final dessa pesquisa (uma amostragem com 63 empresas entrevistadas) é equilibrado: aprox. 45% das empresas afirmam que a política externa brasileira dos últimos 10 anos favoreceu sua internacionalização, enquanto que 40% afirmam não perceber influência direta dessa política em suas decisões de expansão (Fundação Dom Cabral, 2013: 18).

8 Esses países são: África do Sul, Argélia, Malawi, Chile, Colômbia, Peru, Marrocos e Tunísia. A diferença desse novo modelo de acordo dos demais tratados bilaterais de proteção de investimento firmados nos anos 1990 é que qualquer contencioso envolvendo empresas brasileiras em território do outro país será negociado entre os governos, evitando que a empresa acione o país africano ou latino-americano em tribunais internacionais em casos de expropriações ou nacionalizações. Ele também inclui um anexo sobre responsabilidade social corporativa, entendida como um diferencial positivo dos investimentos brasileiros frente a outros, contudo suas cláusulas são voluntárias e não vinculantes.

9 http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/internacionalizacao.html; <http://www.bndes.gov.br/bndesexim>

empresas brasileiras diretamente do exterior), um escritório em Montevideu, com o objetivo de aportar recursos nos projetos de integração regional, e um escritório em Johannesburg, para facilitar o comércio e o investimento brasileiro na África.

O primeiro grande empréstimo desse programa foi de US\$ 80 milhões ao frigorífico Friboi, para a compra de 85% da principal empresa de carne bovina na Argentina, a americana Swift Armour. Investimentos brasileiros na Argentina cresceram 557% nos anos pós- crise de 2001 (superados apenas pela Espanha, cujos investimentos aumentaram 642% no mesmo período). Eles passaram de US\$ 164 milhões em 2003 para US\$ 1,1 bilhão em 2008 (Valor Econômico, 2009)¹⁰. Dois anos depois, a holding do Banco para participação acionária, o BNDESPar, concedeu um novo empréstimo de R\$ 4,5 bilhões ao conglomerado JBS-Friboi para a compra da Swift&Co. e Pilgrim's Pride Corp nos EUA, tornando a empresa, hoje, uma das mais internacionalizadas.

Apesar de ser um banco público, o BNDES alegava “sigilo bancário” para a não divulgação de informações sobre seus financiamentos. A carteira de projetos no Brasil começou a ser divulgada com informações limitadas na página web do Banco somente em 2008 (Tautz et.al., 2010), e somente recentemente disponibilizou dados exatos sobre empréstimos do BNDES Exim. Segundo esses dados, entre 2007 e 2015, 542 projetos foram contemplados, totalizando aprox. US\$ 12 bilhões para empresas de construção civil para serviços de engenharia em construção na América Latina e África. Chama atenção a concentração de recursos para a construtora Odebrecht (414 projetos, totalizando aprox. US\$ 7,5 bilhões)¹¹.

O Banco se tornou um ator da política externa brasileira, na medida em que é um dos principais financiadores da integração de infraestrutura sul-americana, conectando as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com a Iniciativa de Integração de Infraestrutura para a América do Sul (IIRSA). O Brasil aprovou, entre 2003 e 2010, mais de US\$ 10 bilhões em financiamento de obras

10 A crise argentina teria gerado uma oportunidade para empresários brasileiros que, segundo Tavares, têm familiaridade com ambientes de alto risco, e sabem operar em contextos imprevisíveis e turbulentos, o que representaria uma “competência distintiva” das empresas brasileiras no cenário internacional (Tavares, 2006: 15). Notamos que as “oportunidades” de negócios ocorreram num contexto de terríveis consequências sociais e econômicas para a população argentina e do aumento significativo de seu empobrecimento.

11 http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_as_operacoes_exportacao/planilhas_exportacao_pos_embarque.html

regionais (MRE, 2010). Em 2003, durante a gestão de Carlos Lessa, o Banco criou um Departamento de Integração da América do Sul, ligado à área de comércio exterior¹². As aprovações iniciais de créditos foram de US\$ 600 milhões para a Bolívia, US\$ 1 bilhão para obras de empresas brasileiras na Venezuela e, no marco da ajuda à Argentina na recuperação da crise de 2001/2, a criação de um fundo de US\$ 1 bilhão para apoio ao comércio bilateral Brasil-Argentina em 2003, figurando, por primeira vez, o apoio do Banco à exportação de outro país¹³. Esse fundo também foi utilizado para operações e obras de empresas brasileiras na Argentina, como a construção de um gasoduto pela Petrobras¹⁴. O financiamento às obras de infraestrutura por empresas brasileiras na América do Sul exigiu a extensão do apoio à exportação para incluir o setor de serviços e certa flexibilização das operações do Convênio de Crédito Recíproco (CCR)¹⁵, de modo que os contratos fechados com países vizinhos passassem a garantir que os seus bancos centrais também cobrissem os riscos das exportações de bens e serviços para realização das obras¹⁶.

Algumas das obras mais conhecidas são, na Argentina, a construção e ampliação da rede de gasodutos com aprox. US\$ 1,9 bilhão (pela Odebrecht e Confab); na Bolívia, a controversa rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari, que passava pelo parque TIPNIS, com US\$ 332 milhões (pela OAS); na Venezuela, a construção e ampliação do Metrô de Caracas, com aprox. US\$ 943 milhões (Odebrecht); em Cuba, as obras do Porto de Mariel com US\$ 680 milhões (pela construtora Odebrecht), entre outras (MRE, 2010). Soma-se a isso a construção de grandes usinas hidrelétricas no Peru, Venezuela, Equador,

12 “BNDES cria departamento para apoiar integração sul-americana”, *Valor Econômico*, 8 de agosto de 2003

13 “Fundos do BNDES também cobrirá projetos de infraestrutura na Argentina”, *Valor Econômico*, 6 de maio de 2003

14 “Petrobras usará recursos do BNDES e fundo argentino em novo gasoduto”, *Valor Econômico*, 22 de setembro de 2004

15 O CCR é um instrumento de compensação de crédito criado no âmbito da Aladi e coordenado pelos bancos centrais.

16 De acordo com o divulgado no jornal *Valor Econômico*, essas mudanças não foram simples e tiveram que ser introduzidas de forma gradual, mostrando um certo descompasso entre as mudanças na política externa, que exigiam um rápido apoio e financiamento de projetos de integração regional, e os procedimentos necessários no BNDES para exportação de capital. Apesar de nunca ter havido uma situação em que o CCR tenha sido efetivamente utilizado, esse mecanismo figurou como garantia nos casos de financiamento a obras na América do Sul. Ver “Brasil estuda apoio a sócios menores do Mercosul”, *Valor Econômico*, 19 de junho de 2006 e “BNDES poderá financiar novos projetos na América do Sul, diz Mantega”, *Valor Econômico*, 24 de fevereiro de 2005.

Colômbia e na República Dominicana pelas empresas Odebrecht, Cargoma Correa e OAS, além da Eletrobras¹⁷.

Afora o financiamento direto, o Banco criou uma holding financeira para participação nos conselhos administrativos das empresas, o BNDESPar, tornando-se um meio para aquisições no exterior, uma vez que essas empresas se fortalecem no mercado nacional, para, então, expandir para fora (Valor Econômico, 2011: 19-20). Em 2009, o BNDESPar detinha participação em 22 multinacionais brasileiras, e investimentos que totalizavam R\$ 92,8 bilhões, correspondentes a 4% da capitalização total do mercado acionário brasileiro (Tautz et al., 2010; Lazzarini, 2011). Essa participação do BNDES em empresas por ele financiadas também é consequência de dívidas e debêntures, que são pagas por meio de vendas de ações, como no caso da JBS-Friboi, e também da Eletropaulo, entre outros (Lazzarini, 2011: 34). Isso faz com que o BNDES esteja no centro de diversas aglomerações corporativas, tornando-se um “ator de ligação” (ibid.) que conecta essas aglomerações. Desse modo, o Banco, ao passo que é autônomo frente a um ou outro setor econômico, agindo estrategicamente na economia como um todo, é dependente da própria acumulação do capital para sua legitimação e reprodução, especialmente quando participa diretamente desse processo.

A formação de monopólios e o movimento de concentração e centralização de capital são, historicamente, um importante impulso à expansão internacional dos grandes grupos econômicos na busca por acumulação, o que também se verifica no caso do Brasil. No decorrer da crise econômica, o BNDES foi um impulsor de fusões e aquisições, como a aquisição da Bertin pela JBS; a fusão entre Votorantim Celulose adquirir a Aracruz Celulose, criando a Fibria; fusão da Sadia com a Perdigão, criando a Brasil Foods; a criação da Brasil Telecom-Oi; além de promover fusões e aquisições nos setores de software e indústria farmacêutica, e direcionar enormes volumes para grandes empresas, como a Petrobras e a Vale (Sennes & Mendes, 2009: 169). Com o aporte do Banco, elas aumentaram suas exportações, deram grande salto nos índices de internacionalização, e garantiram grande fatia do mercado doméstico¹⁸.

O direcionamento de grande volume de recursos públicos do Banco a determinados setores e a alguns grandes grupos econômicos

17 “Brasil faz obras nos vizinhos temendo a China”, *Folha de São Paulo*, 27 de setembro de 2009.

18 “Combate à inflação ressalta papel do BNDES na economia”, *Wall Street Journal Americas*, em *Valor Econômico*, 13 de junho de 2011; “Doze grupos ficam com 57% de repasses do BNDES”, *Folha de São Paulo*, 08 de agosto 2010.

pode resultar em tensões entre esses grupos, que disputam, sob uma lógica de acumulação no mercado, as vantagens da distribuição de recursos públicos. Esse fomento estatal à concentração de capital é apresentada como parte da estratégia nacional de desenvolvimento, que visa à formação de grandes grupos com base nacional capazes de competir globalmente (o que ficou conhecido como “campeãs nacionais”). Nas palavras do presidente do Banco, Luciano Coutinho, “se o BNDES não apoiar as empresas nacionais, quem o fará?”¹⁹.

No que concerne à política externa, o Brasil buscou combinar os objetivos clássicos de autonomia e desenvolvimento com a “credibilidade” junto ao mercado internacional. Segundo o Ministério de Relações Exteriores (2010), a América do Sul é “o eixo prioritário”, sendo o Mercosul seu núcleo central; a África Ocidental seria uma “antiga fronteira esquecida”, cujos laços foram reatados; e a Ásia se torna um “espaço essencial para a participação do Brasil no mercado global” (MRE, 2010). O país buscou apresentar-se como um parceiro generoso aos vizinhos mais pobres, e alinhar-se a outros países emergentes, como China, Índia e Rússia. Através disso, procurou estabelecer uma identidade própria e participar de instâncias internacionais, como a ONU, OMC e o G20, no mesmo patamar dos países desenvolvidos.

A integração regional e as novas articulações político-econômicas com outros países do Sul fornecem as bases para uma intervenção mais ampla no cenário mundial e um polo alternativo para negociar com as potências tradicionais. A crise financeira global acelerou o processo de articulação entre os BRICS, que buscam uma revisão das cotas no FMI, para mudar, gradualmente, o poder de barganha desses países, dando ao Brasil um novo status (Soares de Lima, 2010). O Brasil do século XXI está, portanto, inserido em um contexto de reorganização da ordem global.

Desde o início do governo Lula, o país atuou como um “estabilizador”, mediando conflitos e crises políticas no âmbito regional, como na Venezuela, Bolívia, Equador, Haiti e, por último, Honduras (Lima & Hirst, 2009), assim como para além da região, como no caso da intermediação com o Irã. A liderança da Missão de Paz no Haiti pretenderia mostrar a capacidade de intervenção em questões que não significam um ganho de curto, mas sim de longo prazo (Vigevani & Cepaluni, 2007). A maior responsabilidade regional do Brasil se expressou no que o ex-chanceler Amorim denominou de “princípio da não-indiferença”, segundo o qual a política externa busca avançar os interesses do Brasil no mundo “sem se furtar a prestar solidariedade

19 “Coutinho defende a criação de grandes grupos nacionais”, *Folha online*, 29 de abril de 2008.

aos países mais necessitados” (Amorim, 2010). O país seria melhor percebido no mundo quando contribui para a estabilidade global e para a redução das assimetrias. Há, assim, a decisão de arcar com os custos de ter maior responsabilidade internacional, necessários para a construção de uma hegemonia regional que assegure o poder econômico e político de longo prazo.

No que tange à América do Sul, o Ministério das Relações Exteriores reafirma sua importância como principal destino dos investimentos de empresas brasileiras no exterior: “O continente é, por excelência, espaço para a expansão da produção de empresas brasileiras, favorecidas pela proximidade geográfica e afinidades culturais, assim como pelo desenvolvimento de acordos comerciais e de marcos regulatórios, que favorecem investimentos brasileiros e a circulação de bens, serviços e mercadorias na região” (MRE, 2010). Um dos efeitos da priorização da integração regional é a maior presença de empresas brasileiras no continente, de acordo com o Itamaraty, afirmando que “o Governo brasileiro tem lançado mão de políticas comerciais e de financiamento em suas relações com os países da região, criando oportunidades de diversificação de mercadorias para as companhias nacionais” (Ibid.). Enquanto a pauta exportadora brasileira é prioritariamente de commodities para o mundo, para a América do Sul o Brasil exporta principalmente produtos manufaturados. O superávit comercial do Brasil com a região passou de US\$ 2,5 bilhões, em 2003 para US\$ 7,9 bilhões, em 2009 (aumento de 216,2%), sendo que esse saldo corresponde a 31,4% do superávit comercial total com o resto do mundo (Ibid.).

As relações com América Central e Caribe, região que tem facilidades tarifárias provenientes de acordos de livre comércio com os Estados Unidos e Europa, também ganharam uma nova dimensão na política externa do governo Lula, tendo dois importantes pilares: a liderança da Missão de Paz das Nações Unidas no Haiti e a expansão da cooperação técnica internacional e ajuda para o desenvolvimento. Nesta última, inserem-se as obras de infraestrutura, a atuação de empresas com sede no Brasil e as políticas referentes ao etanol. (Ibid.).

Durante o governo Lula, Brasil passou a ser, além de um receptor, também um doador de ajuda internacional, saltando de um aporte de aproximadamente US\$ 1,5 milhão, em 2003 para mais de US\$ 33 milhões em 2010, contabilizados somente projetos e atividades isoladas da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (Ibid.). América Latina e Caribe recebem aprox. 40% da cooperação brasileira, atrás do continente africano. Entre 2003 e 2010, a América do Sul recebeu aprox. US\$ 8 milhões em projetos da ABC (especialmente Paraguai e Uruguai), e a América Central e Caribe, aprox. US\$ 12 milhões, sendo

o Haiti o principal país receptor, com aprox. US\$ 6 milhões nesse período. As principais áreas de atuação são saúde, agricultura, defesa, educação, trabalho e emprego. Após o ápice de orçamento e projetos em 2010/2011, ambos vêm caindo progressivamente, chegando, em 2014, a 333 projetos com orçamento total de aprox. US\$ 998 mil para toda América e Caribe²⁰.

A cooperação técnica e ajuda ao desenvolvimento pode, em alguns casos, representar a mescla entre interesses públicos e privados, por exemplo, no setor de agricultura e etanol, com vistas ao mercado norte-americano. Nesse âmbito, um dos principais acordos foi o Memorando de Entendimento entre Brasil e Estados Unidos sobre bi-combustíveis, que prevê a “cooperação triangular” para produção de etanol em Honduras, Guatemala, El Salvador, Jamaica, Haiti, República Dominicana e São Cristóvão e Névis (MRE, 2010). Alguns exemplos de medidas de cooperação para expansão desse setor são: o projeto Alternativas para a Produção de Biocombustíveis na Costa Rica, o programa de capacitação de recursos humanos e transferência de tecnologia para modernização do setor de produção de cana de açúcar e etanol na Jamaica, o projeto de adoção de técnicas modernas para produção de etanol em El Salvador, e a missão ao Fórum Regional de Investimento em Agricultura do CARICOM na Guiana Francesa, com objetivo de identificar oportunidades no setor de etanol²¹. Em 2010, o presidente salvadorenho, em visita ao Brasil, assinou, juntamente com o presidente brasileiro, um acordo de cooperação técnica na sede da FIESP, em São Paulo, em evento com representantes das usinas de cana e álcool, objetivando os investimentos brasileiros nesse setor em El Salvador²². A produção de etanol na América Central e Caribe também envolve a ativa participação de outros atores, como a Petrobrás e a Embrapa, que abriu um escritório regional no Panamá.

A cooperação é considerada um “investimento” (econômico e político): ela promoveria ganhos econômicos, comerciais e políticos, uma vez que “projeta internacionalmente o Brasil como um país que contribui para a construção de um mundo mais justo e equilibrado”, facilitando, assim, o diálogo e o concerto de decisões nos fóruns internacionais (Schmitz, 2011). Além da ABC, a Embrapa e a Fiocruz são outras duas entidades atuantes. Segundo declaração da Embrapa, a transferência de tecnologia e produtos se desdobra em negócios,

20 <http://www.abc.gov.br/Gestao/AmericaCaribeExecucao>.

21 Dados extraídos de documento Excel disponível em <http://www.aiddata.org/content/index/AidData-Raw/other-donor-datasets>.

22 “Com acordos, El Salvador quer atrair investimentos brasileiros”, *Valor Econômico*, 10 de agosto de 2010.

uma vez que fomenta também a compra de insumos e equipamentos agrícolas do Brasil²³.

Outro ator relevante nas relações entre Estado e empresas vem sendo a APEX, que abriu representações em 8 países (na América do Sul, seu escritório está situado em Bogotá) com a missão de identificar oportunidades de negócios para expandir o comércio e investimento brasileiros nas diferentes regiões. Como parte do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MIDIC), a APEX organiza a participação em feiras de negócios e missões empresariais²⁴. Por fim, a abertura de embaixadas brasileiras em países onde há interesses empresariais pode ser um mecanismo que demonstra a relação de estratégias de política externa nas relações Sul-Sul com a lógica de investimentos das empresa, o que foi especialmente relevante para novas embaixadas na África. Sennes & Mendes (2009: 172) mencionam a atuação da Petrobras na Tanzânia e Guiné Equatorial, que coincidem com a abertura de embaixadas brasileiras nesses países, facilitando o ganho de concessões de operação e concorrência²⁵. Desse modo, os contatos públicos tornam-se “catalisadores” para novos negócios de empresas multinacionais brasileiras.

Todo esse processo de elaboração de políticas públicas que apoiam a expansão internacional de empresas brasileiras, incluindo a internacionalização das próprias instituições e agências da burocracia estatal (como o BNDES, Embrapa, APEX, MIDIC, para além do Itamaraty), pode ser compreendido no marco mais amplo da “internacionalização do Estado” (Cox, 1987). De acordo com Cox, o Estado se torna um ator econômico que joga um papel direto na acumulação de capital, por exemplo, com créditos e subsídios. Ele faz a mediação entre o mercado mundial e grupos domésticos, adequando as burocracias estatais às pressões do mercado mundial, dando mais poder e autonomia às instâncias diretamente ligadas ele (como ban-

23 Declaração em “Cooperação internacional. Ajuda ao próximo e ao distante”. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ano 8, nr. 65, 2011.

24 Missões empresariais e participação em feiras comerciais cumprem um papel importante principalmente nas relações com a África e Oriente Médio (Ver, por exemplo, “Missão comercial à África conclui ações com expectativa de US\$ 122 milhões em negócios”, nota APEX de 1/12/2011, “Missão empresarial brasileira visita cinco países do Oriente Médio”, nota APEX, 25/11/2010, em www.apexbrasil.com.br).

25 Nas palavras do Itamaraty, na ocasião da visita do presidente da Petrobrás ao Oriente Médio em 2007, “aventou-se a possibilidade de que o Sultanato de Omã viesse a ser país fornecedor de gás natural liquefeito ao Brasil, o que motivou, adicionalmente, a abertura da Embaixada em Mascate, em abril de 2008” (MRE, 2010). Além disso, a abertura dessa embaixada “levou em conta os investimentos da Companhia Vale do Rio Doce na construção de um moderno porto e de uma unidade industrial para a pelotização de minério de ferro nos arredores de Mascate” (Ibid.).

cos centrais, agências de comércio exterior, agências de privatização etc.). Para Cox a internacionalização do Estado é um processo que acompanha a internacionalização da produção, como podemos verificar para o caso do Brasil.

CONFLITOS ENVOLVENDO EMPRESAS BRASILEIRAS

A atuação internacional de empresas brasileiras, e as políticas públicas que as apoiam, são objeto de debate crítico e de conflitos nos territórios. Mineiro (2010) argumenta que o Brasil, apesar da projeção como país emergente, aprofundou sua inserção externa baseada na exportação de commodities agrícolas e minerais, ampliando a dependência econômica dos setores de recursos naturais, minerais, energéticos e agrícolas, fortalecendo-os politicamente. Assim, as estratégias de negociação comercial do país consideram os interesses desses grupos econômicos, que influenciam na condução da política externa através dos diferentes atores, além do Itamaraty, sendo beneficiados pelas políticas de ampliação e diversificação das relações Sul-Sul.

A estreita relação entre Estado e capital, e o papel do BNDES como indutor na economia, reverte parcialmente a representação discursiva-ideológica dos anos 1990, quando o Estado foi representado como um peso burocrático frente à “eficiência” do setor privado. Entretanto, para Tautz et. al. (2010), apesar de hoje fazer-se mais presente, o Estado não é mais autônomo. Sua maior atuação se dá pela alavancagem, por meio da transferência de recursos públicos, do capital das empresas privadas. Há um alinhamento do Estado à dinâmica e às demandas de grandes grupos empresariais, aprofundando os padrões de acumulação. Portanto, a maior presença estatal por meio da atuação do BNDES não se traduziu em um maior *controle público* da economia (Tautz et.al., 2010: 256).

Efetivamente, a política de formação de grandes grupos com base nacional, capazes de competir internacionalmente (as chamadas “campeãs nacionais”) apresenta duas fragilidades. A primeira refere-se à sustentabilidade ou não de manter as bases “nacionais” dos grupos fomentados com recursos públicos. No que tange ao capital controlador, a maioria das empresas têm participação de capital estrangeiro, que pode variar de acordo com as transações globais dessas empresas. O Banco estabelece como critério a manutenção do capital nacional durante o período de financiamento (Tavares, 2006), o que não impede que, após a aquisição dos recursos, as empresas passem para controle estrangeiro. A segunda fragilidade é a própria vulnerabilidade social e ambiental dos setores financiados. O Banco se depara, cada vez mais, com a contradição entre ser um ente público com função social, ao mesmo tempo em que fomenta projetos com

alto potencial de impactos socioambientais (Novoa, 2009). No Brasil, há casos de violações de direitos trabalhistas, sociais e ambientais em empresas e projetos envolvendo o BNDES²⁶. O Banco demonstrou um relativo despreparo para lidar com esses desafios, não havendo critérios em seus financiamentos que prevejam e possam evitar tais situações. Organizações sociais brasileiras pressionaram para uma reorientação dos financiamentos do Banco para fins sociais e públicos, cobrando a co-responsabilidade do BNDES frente aos danos e impactos de projetos por ele financiados, não só no Brasil²⁷.

As grandes obras de infraestrutura na região sul-americana também apresentam casos de conflitos. Os benefícios dessa integração, como a melhoria em energia e transporte, promovendo uma integração produtiva, podem gerar também altos custos sociais, como a mobilização de mão de obra com condições precárias de trabalho, a formação de bolsões de miséria e focos de prostituição nos territórios de mega-projetos (Verdum, 2007). Para Novoa (2009), a IIRSA não deve ser tratada somente como um conjunto de projetos físicos: são criados, principalmente, novas formas de regulamentação social e ambiental, estabelecendo certo “nível admissível de reivindicação de direitos” por populações atingidas pelas obras (Novoa, 2009: 200). Em muitos casos, processos que almejam a *integração*, levam também à *desintegração* das condições e formas prévias de vida, trabalho e produção de riqueza, acarretando a remoção de populações e comunidades que, até então, viviam de seu trabalho nos territórios. O desenvolvimento regional, ora apresentado como autônomo e endógeno, torna-se um instrumento do próprio capitalismo para seu melhor funcionamento.

26 Foi o caso da Usina São João, pertencente à empresa Brenco, que recebeu R\$ 600 milhões em empréstimo, além de ter o BNDESPar como sócio, atuada pelo Ministério Público do Trabalho por manter 421 trabalhadores em situação análoga à escravidão; o frigorífico Bertin, financiado com R\$2,5 bilhões e do qual o BNDESPar detém 27% em ações, foi denunciado por manter gado em áreas ilegalmente desmatadas; o grupo Alcoa, em Juriti, que recebeu empréstimo de R\$500 milhões para exploração de bauxita em território com licença ambiental expirada e com diversos conflitos com a população local (Tautz et. al. 2010: 280-3). Outro exemplo é a siderúrgica TKCSA, que recebeu financiamento de R\$ 1,5 bilhão do BNDES, e enfrenta a oposição de comunidades locais e sofreu dois processos do Ministério Público do Rio de Janeiro por crime ambiental (“Promotores do MPRJ denunciam Companhia Siderúrgica do Atlântico por crimes ambientais”, press release disponível em www.mprj.gov.br).

27 Movimentos sociais e centrais sindicais organizaram, em 2009, um “Encontro sul-americano de populações impactadas pelos projetos financiados pelo BNDES”, no Rio de Janeiro. Ver Edição Especial BNDES, Jornal Brasil de Fato, ano 7, número 352, novembro de 2009.

Empresas brasileiras do setor extrativo e de construção civil apresentam casos de conflito em território estrangeiro, que podem gerar conflitos entre governos. Em 2011, o financiamento de US\$ 332 milhões do BNDES à empresa OAS para a construção da rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari na Bolívia, que passava pela reserva indígena TIPNIS, gerou um dos mais sérios conflitos entre as comunidades locais e o governo de Evo Morales. Com a escalada violenta do conflito e da tensão entre setores sociais e entre esses e o governo boliviano, as obras tiveram que ser refeitas e o BNDES suspendeu o empréstimo²⁸. Outro conflito relevante foi o que envolveu a Odebrecht na construção da hidrelétrica de San Francisco no Equador, que teve um financiamento de US\$ 242,9 milhões do BNDES. Falhas no equipamento e no funcionamento da usina fizeram com que o presidente Rafael Correa determinasse a ocupação da usina pelo exército e o embargo dos bens da Odebrecht. Naquele momento, o país passava por um processo de “auditoria cidadã da dívida”, que analisou convênios anteriores também envolvendo a mesma empresa²⁹. Segundo Landivar (2009), o convênio para a construção da hidrelétrica de San Francisco permitia modificações, com as quais a empresa pode instalar equipamentos de menor capacidade, economizando custos, mas provocando a paralisação da hidrelétrica por falhas nas turbinas. O caso é emblemático pela representação dos interesses de uma empresa privada como “interesse nacional”, tornando-se um conflito diplomático entre Brasil e o Equador. O governo Correa expulsou a empresa Odebrecht do país³⁰, e o Itamaraty, por sua vez, decidiu chamar o embaixador de Quito “para consultas”, retirando-o temporariamente daquele país³¹. Ademais, como meio de retaliação, o Brasil iniciou uma revisão de 30 projetos de cooperação técnica internacional com o Equador nas áreas de tecnologia de informação, saúde e ambiente, além do projeto de construção da rodovia interoceânica que ligaria Manta e Manaus³². Simbolicamente, em dezembro de 2008, por ocasião da primeira Cúpula América Latina e Caribe, que teve lugar na Bahia (estado de origem da Odebrecht), a empresa se autodenominou “construtora da

28 “Bolívia suspende obra de estrada em meio a grave crise no governo”, *Valor Econômico*, 28 de setembro de 2011.

29 “Equador questiona dívida de US\$ 243 mi com o Brasil”, *Valor Econômico*, 21 de novembro de 2008.

30 “Governo do Equador decide que Odebrecht deixará de operar no país”, *Valor Online*, 9 de outubro de 2008.

31 “Correa acusa a Odebrecht de corruptora”, *Valor Online*, 27 de novembro de 2008.

32 “Brasil revê projetos de cooperação com Quito”, *Valor Econômico*, 26 de novembro de 2008

integração regional” em anúncios públicos, colocando-se como instrumento de realização dos interesses dos países da região³³. Hoje a empresa já opera novamente no país.

A Petrobras também esteve envolta a conflitos, dada a vulnerabilidade ambiental do setor petrolífero, como no caso dos blocos 18 e 31 no Parque Nacional Yasuní, na Amazônia equatoriana, território de diversas populações indígenas, que denunciavam problemas de contaminação e intoxicação (Malerba & Rodriguez, 2005). Na Bolívia, onde a Petrobras é a principal operadora de gás, a empresa esteve no centro de disputas, com a tentativa do governo boliviano de restabelecer a soberania sobre os recursos naturais, nacionalizando os hidrocarbonetos. O conflito evidenciou o papel relativamente ambíguo da Petrobras na América do Sul: ao mesmo tempo em que opera no exterior com uma lógica corporativo-empresarial, a empresa torna-se um ator da política externa brasileira, na medida em que é controlada pela União e suas atividades atendem às decisões governamentais. Somado a isso, a Petrobras está fortemente vinculada, no imaginário popular, ao “interesse nacional” brasileiro e à luta pela controle soberano do Brasil sobre seus recursos naturais, podendo chocar com o “interesse nacional” de outros povos de obter controle sobre seus recursos.

A tensão entre a lógica corporativo-empresarial e a prudência do governo Lula em buscar (frente à notável atuação conservadora de setores domésticos) uma negociação com reconhecimento das desigualdades entre os países, revela um “quebra-cabeça” entre interesses privados e públicos. Ele pode ser compreendido como uma *tentativa* de construção de uma hegemonia regional. Seguindo as linhas gerais do conceito de Gramsci (2008), a hegemonia se forma com a supremacia de determinado grupo ou classe social e sua liderança moral e intelectual em uma sociedade. Para Gramsci, “dominar” não é igual a “liderar”: este requer certas concessões aos grupos subordinados, para que eles concedam (mesmo que indiretamente) e se tornem parte do projeto de dominação de dado grupo. A hegemonia pressupõe, portanto, levar em consideração os interesses e tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia deve ser exercida, e a formação de certo equilíbrio compromissado, o que significa que o grupo dominante terá que fazer certos sacrifícios de tipo econômico-corporativo. Isso ocorre, porém, desde que não toquem no essencial: o poder econômico da classe ou grupo dominante.

Nesse sentido, a tentativa de construção de uma hegemonia regional requer certas concessões aos países menores, para que o Brasil

33 “Pivô de crise, Odebrecht saúda cúpula e pede ‘integração’”, *Folha de São Paulo*, 15 de dezembro de 2008.

possa exercer seu papel com o *consentimento* desses. Os governos da região vêm na liderança do Brasil a realização de seus próprios interesses, contra uma liderança dos EUA, por exemplo. Ao mesmo tempo, acomodações e concessões aos interesses de países menores são feitas sempre de modo a não tocar ou alterar os interesses dos setores econômicos do Brasil, como mostra o desfecho positivo do conflito da Petrobras na Bolívia.

Assim como a Petrobras, a Vale nasceu no período de estatização dos recursos naturais nos anos 1940. Sua privatização, em 1997, ainda é objeto de protestos e disputas judiciais. A atividade mineradora também acarreta impactos sociais, ambientais e trabalhistas, dentro e fora do Brasil³⁴. De acordo com Selemane (2010: 23-24), em Moçambique, a Vale removeu 1300 famílias rurais que viviam no local da mina de carvão, separando-as em dois reassentamentos em locais precários e distantes de centros urbanos, em casas com problemas de edificação e segurança, piorando consideravelmente sua qualidade de vida.

As disputas com sindicato *United Steel Workers* (USW), no Canadá, levaram a mais longa greve da história da Vale³⁵. Com o advento da crise econômica mundial, os riscos de queda dos preços das commodities, a Vale procurou extrair concessões dos trabalhadores³⁶, re-negociando acordos coletivos, levando à paralização de três unidades da Vale Inco. A greve de 11 meses foi marcada por mobilizações e hostilidades: piquetes nas entradas das minas, uso de *scabs* (“fura-greves”) e de empresas privadas de segurança, acusações de vandalismo e xenofobismo, processos judiciais e demissões de grevistas. As negociações tiveram que ser mediadas pelo *Labour Relations Board*, dado o grau de animosidade entre as partes³⁷. Notoriamente, esse conflito não envolveu o governo brasileiro (apesar de ter participação acionária na empresa), mantendo-se entre atores privados. O conflito “privado” tem, naturalmente, impactos públicos, especialmente nas comunidades no Canadá, cujas atividades econômicas estão centradas nas unidades de produção da Vale Inco.

34 “Relatório de Insustentabilidade da Vale 2012”, disponível em <http://atingidospelavale.files.wordpress.com/2012/06/relatorio-insustentabilidade-vale-2012-final1.pdf>.

35 “Greve da Inco vera ícone para sindicalistas”, *Valor Econômico*, 1 de julho de 2010.

36 A empresa procurou alterar o direito de bônus sobre o preço do níquel e mudar o plano de *seniority* ou aposentadoria. Ver “Disputa trabalhista compromete a Vale”, *Valor Econômico*, 3 de novembro de 2009.)

37 Informações disponíveis na página web do greve: www.fairdealnow.ca (acesso outubro de 2011).

Sendo uma das maiores mineradoras do mundo, a Vale age com uma lógica corporativa, visando ao lucro, como outras multinacionais de potências tradicionais. Nesse sentido, permite-nos questionar: de que forma a expansão e crescimento internacional da Vale reverte para os trabalhadores brasileiros? Em que medida os trabalhadores brasileiros se beneficiariam do rebaixamento de padrões de direitos dos trabalhadores canadenses? A discussão sobre a necessidade de políticas públicas voltadas à internacionalização de empresas brasileiras deveria buscar respostas a esses questionamentos, se adequando aos desafios colocados por esses e outros conflitos.

REFLEXÕES FINAIS

Apresentamos aqui o debate sobre empresas brasileiras como multinacionais emergentes e as políticas públicas voltadas a apoiar sua expansão e internacionalização. Dentre as políticas públicas, destacamos o papel da política de crédito (especialmente do BNDES) e da política externa a partir do governo Lula, envolvendo a chamada “cooperação para o desenvolvimento”. Buscamos problematizar a relação entre capital e Estado, demonstrando, desde uma perspectiva *bottom-up*, que a ascensão internacional de empresas brasileiras não é somente consenso, mas também conflito, se considerarmos as economias mais frágeis na América Latina e as populações locais e trabalhadores diretamente impactados por projetos de construção civil e da indústria extrativa.

Argumenta-se, por um lado, que a internacionalização das empresas brasileiras é sinal de um novo estágio de desenvolvimento do país, com empresas capazes de competir globalmente, levando a marca do país; de outro, há os que entendem que o apoio público às empresas deveria priorizar investimentos internos. Ambas as opções defendem um papel ativo do Estado na economia, se diferenciando dos preceitos de um “Estado mínimo” vigente nos anos 1990. Entretanto, elas escondem a questão mais ampla e profunda, relativa aos padrões do próprio modelo de desenvolvimento ao qual o Brasil está submetido, ao mesmo tempo em que submete outros. É preciso, pois, aprofundar o debate sobre desenvolvimento, incluindo nele os diferentes aspectos, atores e embates sociais e políticos que envolvem as políticas públicas e o papel do Estado no apoio à expansão internacional das empresas brasileiras.

Notamos que a frequente convergência de interesses e de atuação entre capital e Estado coloca, muitas vezes, os interesses das empresas como “interesse nacional”, mesclando as esferas pública e privada. As grandes empresas são representadas como os motores de desenvolvimento nacional, símbolo de um Brasil moderno e novo, capaz de com-

petir no mercado internacional. Os interesses particulares (empresariais) são, assim, representados como universais (de toda a população brasileira). Como desconstruir o mito, por exemplo, da Petrobrás, que representa a luta pela soberania sobre dos recursos energéticos brasileiros, ao passo que explora os bens e recursos naturais das populações de outros países e regiões?

Temos, assim, um complexo quebra-cabeça, que toca no profundo dilema entre ser explorador e explorado, nem centro nem periferia. Desse modo, é necessário entendermos a interconexão dinâmica entre os mecanismos públicos de apoio às empresas, sua representação na opinião pública e os seus efeitos no sentimento nacional, que toca no senso comum e no imaginário popular da sociedade brasileira sobre um Brasil que é, ao mesmo tempo, pobre e desigual, mas “grande” e que se torna “importante” no mundo. Afinal, de onde e para onde estamos “emergindo”?

BIBLIOGRAFIA

- Alem, Ana Claudia; Madeira, Rodrigo 2010 “Internacionalização e competitividade. A importância da criação de empresas multinacionais brasileiras” em Alem; Giambiagi (org.) *O BNDES em um Brasil em transição* (Rio de Janeiro: BNDES). Disponível em www.bndes.gov.br (acesso janeiro de 2012).
- Alem, Ana Claudia; Cavalcanti, Carlos Eduardo 2005 “O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras” em *Revista do BNDES*, v. 12, Nº 24, dezembro.
- Almeida, André; Cretoiu, Sherban 2008 “Internacionalização de empresas: a experiência brasileira e o contexto latino-americano” em *Revista Dom*, ano II, Nº 5. março/junho.
- Amorim, Celso 2010 “Política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas” em *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Edição 61, 13 de agosto (entrevista). Disponível em www.ipea.gov.br/desafios
- Banco Central do Brasil 2013 *Capitais brasileiros no exterior (CBE)*. Ano-base 2013. Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/rex/CBE/Port/ResultadoCBE2013p.pdf>
- Barreto, Fernando Mello; Ricupero, Rubens 2007 “A importância do investimento direto estrangeiro do Brasil no exterior para o desenvolvimento socioeconômico do país” em Almeida (org.) *Internacionalização de empresas brasileiras. Perspectivas e riscos* (Rio de Janeiro: Elviesier).
- Casanova, Lourdes 2009 *Global Latinas. Latin America’s emerging multinationals* (Palgrave Mcmillan).

- CEPAL 2010 *O investimento estrangeiro direto na América Latina e Caribe 2010*. Disponível em http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/43304/2011-238_LIEP_2010-WEB-PORTUGUES.pdf.
- Cox, Robert W. 1987 *Production, power and world order. Social forces in the making of history* (New York: Colombia University Press).
- Fleury, Afonso; Fleury, Maria Tereza 2007 “Internacionalização das empresas brasileiras: em busca de uma abordagem teórica para os *late movers*” em Fleury; Fleury (org.) *Internacionalização e os países emergentes* (São Paulo: Atlas)
- Fundação dom Cabral 2013 *Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2013. Os impactos da política externa na internacionalização de empresas brasileiras*. Disponível em http://www.fdc.org.br/imprensa/Documents/2013/ranking_multinacionais_brasileiras2013.pdf
-
- _____. 2014 *Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2014. A força da marca Brasil na criação de valor internacional*. Disponível em http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Documents/ranking_fdc_multinacionais_brasileiras2014.pdf
-
- _____. 2007 “A decolagem das multinacionais brasileiras. *Press Release* de 3 de dezembro de 2007” disponível em www.fdc.org.br (acesso janeiro de 2009).
- Gill, Stephen 1993 Epistemology, ontology and the ‘Italian school’ em Gill (ed.). *Gramsci, historical materialism and international relations* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gramsci, Antonio 2008 (1971) *Selections from the Prison’s Notebooks. Edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith* (New York: International Publishers).
- Iglesias, Roberto Magno; Motta Veiga, Pedro 2002 *Promoção de exportações via internacionalização de firmas com capital brasileiro*. Disponível em http://www.bnadespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-09.pdf.
- Landivar, Natália 2009 “Os padrões de comportamento das ‘transbrasilianas’ no Equador: extraterritorializando a responsabilidade do Estado brasileiro” em Instituto Rosa Luxemburg Stiftung et.al. (org.) *Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário* (São Paulo, Editora Expressão Popular)
- Lazzarini, Sérgio 2011 *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões* (Rio de Janeiro: Elsevier).
- Lima, Maria Regina Soares; Hirst, Monica 2009 “Brasil como país intermediário e poder regional” em Hurrell et.al. *Brics e a ordem global* (Rio de Janeiro: Editora FGV).

- Malerba, Juliana; Rodriguez, Maria Elena 2005 “Extraterritorialidad y derechos humanos: el doble estándar de Petrobras en Yasuní (Ecuador)” em Malerba; LEROY (org.) *Petrobras, integración o explotación?* (Rio de Janeiro: FASE).
- Mineiro, Adhemar 2010 “Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil” em *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010* (Rio de Janeiro: Garamond).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (Mre) *Balanza da Política Externa 2003-2010*. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br>.
- Novoa, Luis Fernando 2009 “O Brasil e seu ‘desbordamento’: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul” em Irls et.al. (org.) *Empresas transnacionais brasileiras: um debate necessário* (São Paulo: Editora Expressão Popular).
- Sauvant, Karl P. 2008 “The rise of TNCs from emerging markets: the issues” em Sauvant (ed.) *The rise of transnational corporations from emerging markets. Threat or opportunity?* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Schmitz, Guilherme de Oliveira 2011 “Mapeando a cooperação para o desenvolvimento” em *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ano 8, Nº 65, 2011.
- Selemane, Thomas 2010 *Questões a volta da mineração em Moçambique* (Maputo: Centro de Integridade Pública).
- Sennes, Ricardo; Mendes, Ricardo 2009 “Políticas públicas e multinacionais brasileiras” em Almeida; Ramsey (org.) *A ascensão das multinacionais brasileiras. O grande salto de pesos-pesados regionais a verdadeiras multinacionais* (Rio de Janeiro: Elsevier; Belo Horizonte: Fundação Dom).
- Soares de Lima, Maria Regina 2010 “Brasil e os polos emergentes de poder mundial: Rússia, Índia, China, África do Sul” em Baumann, R. (org.) *O Brasil e os demais BRICS: comércio e política* (Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA).
- Tavares, Márcia 2006 *Investimentos brasileiros no exterior: panoramas e considerações sobre políticas públicas* (CEPAL, Serie Desarrollo Productivo 172).
- UNCTAD 2014 *Informe sobre las inversiones en el mundo 2014. Invertir en los objetivos del desarrollo sostenible: plan de acción*. Disponível em http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2014_overview_es.pdf
- _____. 2006 *Informe sobre las inversiones en el mundo 2006. La inversión extranjera directa de los países en desarrollo y economías en*

- transición: consecuencias para el desarrollo*. Disponível em http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf (acesso agosto de 2011).
- Valor Economico 2011 *Revista Multinacionais Brasileiras*, setembro de 2011.
-
- _____ 2010 *Revista Multinacionais Brasileiras*, setembro de 2010.
-
- _____ 2009 *Revista Multinacionais Brasileiras*, outubro de 2009.
- Verdum, Ricardo 2007 “Obras de infra-estrutura no contexto da integração Sul-Americana” em Verdum et.al. (org.). *Integração, usinas hidroelétricas e impactos sócio-ambientais* (Brasília: INESC)..
- Vigenani, Tulio; Cepaluni, Gabriel 2007 “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação” em *Contexto Internacional*, vol. 29, nNº 2, julho-julho.
- Tautz, Carlos; Siston, Felipe; Lopes Pinto, João Roberto; Badin, Luciana 2010 “O Bndes e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário” em *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010* (Rio de Janeiro: Garamond)

Elsa Sousa Kraychete

EL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (BNDES) Y LA EXPANSIÓN DE EMPRESAS BRASILEÑAS DE CONSTRUCCIÓN CIVIL PARA AMÉRICA DEL SUR

INTRODUCCIÓN

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social - BNDES, fundado en 1952, y hasta hoy la principal fuente de créditos para inversión a largo plazo en Brasil, ha pasado durante las últimas décadas, por una reorganización estructural asociada a las exigencias establecidas para una entidad de crédito, frente a una coyuntura que procuraba sintonizar el capitalismo ampliamente reformado y un sistema de regulación compatible. En términos más específicos, las reformas estructurales del aparato de Estado, incluso la reestructuración patrimonial, como se comprueba en el ciclo de privatizaciones de empresas estatales en el paso para los años 2000, que ampliaran las fronteras de contacto entre el Banco y las empresas privadas, son los aspectos más destacados que justifican los cambios en el BNDES.

Los cambios en la política externa brasileña, iniciados tímidamente en la década de 1990 y que ganan considerable impulso a partir del gobierno de Lula da Silva (2003-2010), enfatizan las relaciones diplomáticas, tanto en el ámbito de la articulación política como de acciones en favor del estrechamiento de relaciones económicas en el eje Sur-Sur, y también repercuten en el BNDES, orientando que la organización promueva cambios en su estructura y en el ámbito de sus operaciones. En ese movimiento, América del Sur es elegida como

área prioritaria de las relaciones externas brasileñas con iniciativas que apuntan a fortalecer los mecanismos de cooperación política regional así como también la densificación de un espacio económico con el fortalecimiento del comercio intrarregional, de inversiones productivas y construcción de infraestructura física. Ese movimiento de la política externa brasileña también repercute en el BNDES justificando su reordenamiento institucional.

Las dinámicas internas de la economía brasileña con sus respectivos posicionamientos en la economía internacional influyen en la actuación del Banco, lo que permite identificar dos fases de actuación a lo largo de su trayectoria: la primera, entre 1952 y 1979, corresponde al período marcado por una fuerte presencia gubernamental con la presentación de planes económicos centrados en el desarrollo de la infraestructura económica y el objetivo de montar una matriz industrial coherente con los sectores productivos de la economía brasileña; la segunda, a partir del fin de los años 1970, con reorientación macroeconómica orientada para el ajuste de las cuentas internas y externas y la reestructuración patrimonial del Estado. Mientras que, en la primera fase, la coordinación económica estaba orientada hacia el desarrollo de la industria y el mercado interno; en la segunda, las estrategias desarrollistas pierden aliento, cediendo espacio a las políticas de ajuste macroeconómico y reforma estructural. En esta última fase, marcada por la liberalización de los mercados, el gobierno brasileño define nuevas estrategias geopolíticas, que marchan para imprimir redireccionamientos en la actuación de la institución en foco, con inflexiones importantes.

Este capítulo se destina al análisis del segundo período¹, destacando los cambios organizacionales por los que pasa el Banco y la expansión de las empresas brasileñas de construcción civil en la ejecución de obras en países de América del Sur.

REDEFINICIONES ESTRATÉGICAS Y REFORMAS ORGANIZACIONALES PARA ACTUACIÓN DEL BNDES A PARTIR DE LOS AÑOS 1990

Las redefiniciones y reformas en la actuación del BNDES están asociadas al movimiento que recomendaba la desregulación y apertura de los mercados, incluyendo el financiero, y de las inversiones de las

1 Una análisis detallado de la trayectoria de BNDES puede ser encontrado en Kraychete, Elsa Sousa y Cristaldo, Rômulo Carvalho. "The National Bank of Economic and Social Development on the Brazilian Development strategies: from internal articulation to expansion to Latin America". Geopolítica(s): Revista de Estudios sobre espacio y poder, v. 4, 2013.

economías nacionales, más conjugadas con las redefiniciones estratégicas de la geopolítica brasileña. Si tomamos solo el primer movimiento, la existencia de bancos nacionales de desarrollo² permaneció en cuestión, propuestas de extinciones recomendadas. En Brasil, esta recomendación, entretanto, no disfrutaba de consenso entre los formuladores de política económica, sectores empresariales y gobernantes. La reafirmación de la importancia de una institución especializada en financiamientos a largo plazo, en la redefinición de los caminos del crecimiento, prevaleció. Ha vencido la propuesta de reformar el Banco, pero distanciándose de la marca de Banco de Fomento para abrir la posibilidad de financiamiento a empresas privadas y promover las exportaciones con en el objetivo de hacer frente a los déficits de la balanza de pagos. Entre 1982-1986 el Banco destina 25,4%, promedio, del total de los créditos desembolsados al saneamiento de empresas, preparándolas para la privatización, en el caso de las de propiedad estatal, o, cuando se trataba de empresas privadas, tórnalas competitivas en mercados más amplios (Curallero, 1998: 49).

Para ejercer este nuevo papel es promovida una amplia reforma organizacional en la estructura del Banco. La fusión de sus subsidiarias (IBRASA, IBRAMEC e FIBASE) como BNDES Participaciones – BNDESPAR, permite la participación del BNDES en el capital social de empresas consideradas prioritarias, pero siempre como socio minoritario e sin derecho a voto. La BNDESPAR se constituye, de esa forma, en un canal de transferencia de recursos públicos para el saneamiento de empresas deficitarias. El Banco financiaba hasta 70,0% del valor de venta de la empresa a ser privatizada (Diniz, 2004: 56). Ese conjunto de reformas permite considerar los años 1980 como de cambio de rumbo en la historia del Banco, cuando se torna uno de los agentes de cambio patrimonial del Estado brasileño, vía privatización de las empresas estatales, y de apoyo a las estrategias de producción orientadas a la exportación.

El Plan Nacional de Desestatización – PNB, anunciado en 1990, es seguido por el *Programa de Privatización de BNDES*, cuando el Banco asume la posición en el Consejo Federal de Desestatización como gestor de la privatización, responsable por los recursos financieros y administrativos. Actúa como un de los financiadores del saneamiento financiero de las empresas, tanto en la fase anterior a la privatización,

2 En el Plan de Gobierno de Fernando Collor de Mello (1990-1992) constaba el establecimiento de un Banco para Comercio Exterior, como parte de la política de apoyo a la producción de largo ciclo y orientado a la exportación. Por su corta vigencia, el gobierno Collor de Mello no llevó a cabo la creación del referido Banco, se especulaba, aún en una posible transformación del BNDES en banco de esa naturaleza bajo el comando de la iniciativa privada.

como en el financiamiento a los nuevos propietarios (Prado, 1993: 80). Hasta 1995, las privatizaciones estaban concentradas en sectores industriales, en especial, siderúrgico, petroquímico y fertilizantes. Este movimiento, para Miranda y Tavares (1999: 339), propició que el Estado brasileño articulase la asociación entre el gran capital nacional, las empresas y los bancos extranjeros. En la conformación de los conglomerados, el BNDES, a través de las licitaciones de privatizaciones, funcionó “[...] como árbitro de ese nuevo proceso de elección de los vencedores.” Las privatizaciones, de esa forma, posibilitaron la reestructuración patrimonial de sectores productivos y de servicios en Brasil, no solo por la transferencia de amplios segmentos industriales y de servicios del control público para el privado, como también fue la oportunidad para el surgimiento de conglomerados constituidos a partir de la asociación del gran capital nacional entre sí, casi como con empresas y bancos extranjeros. Las oportunidades surgidas con las privatizaciones permiten la ampliación y expansión de grupos empresariales, así como la diversificación para nuevas áreas de negocios como ocurrió con las empresas de construcción civil que avanzaron para sectores como el petroquímico, los servicios de infraestructura y siderurgia. Aún, según Miranda y Tavares (1999: 341), “Dentro de los 30 más grandes grupos brasileños, 13 tenían en 1998 sus *core-businesses* principales en *commodities*.” Grupos como Mariani, Odebrecht, Vicunha, Ultra, Ipiranga, entre otros, se expandieron hacia sectores productores de *commodities*, tales como los industriales, extractivo mineral o agroindustrial. Los bancos también encontraron en las privatizaciones espacios para la diversificación y valorización patrimonial. En el primero momento, tienen participación en consorcios que adquirieron empresas industriales y, luego, en las adquisiciones en el propio sector bancario. Grandes grupos extranjeros también fortalecieron la presencia en la economía brasileña, aprovechando las oportunidades abiertas por el cambio en la legislación. También van a participar de la red de propietarios de las empresas privatizadas los Fondos de Pensión de Funcionarios de empresas públicas.

Nuevos programas y líneas de crédito para apoyar las exportaciones de las empresas brasileñas son implementados. En 1990 fue constituido el Programa de Financiamiento a las Exportaciones de Máquinas y Equipamientos – FINANEX. Con el objetivo de facilitar el proceso de contratación de crédito en 1993, fue creada la línea de Pagos y Créditos Recíprocos - CCR. En este caso, no se requiere el aval de un agente financiero brasileño, dejando el riesgo para el Banco Central de Brasil, en el caso de créditos para exportación.

En 1997 se instituyó el BNDES-Exim, que amplía la lista de bienes financiables, contemplando, más allá de los bienes de capital, los

bienes intermedios y bienes de consumo inmediato. Los servicios de ingeniería también pasan a ser considerados y asumen una posición destacada en los desembolsos del Banco debido a los proyectos de infraestructura que las constructoras brasileñas van a ejecutar en muchos países. El BNDES-Exim, reflejando la experiencia acumulada por el Banco durante la década en la provisión de crédito a la exportación, amplía las oportunidades de financiación prácticamente para todos los sectores de producción y servicios.

El acercamiento con las empresas privadas requiere la exigencia de medidas con el objetivo de asegurar garantías de crédito, de las cuales son ejemplos: la articulación con la Aseguradora Brasileña de Créditos, del Fondo de Garantía a las Exportaciones, creada para garantizar la cobertura de riesgo de responsabilidad de la Unión; Fondo de Garantía a las Exportaciones, vinculado al Ministerio de la Hacienda y administrado por el BNDES; la adhesión al modelo Knaepen Package, de la OCDE, para la evaluación del riesgo (Alves, 2008: 72-73).

En el plano organizacional, son constatadas iniciativas encaminadas a las actividades internacionales. A partir de 2002, un conjunto de medidas, un nuevo estatuto y decretos, van a configurar legalmente al Banco en dirección hacia la internacionalización. En el período 2009-2013, el BNDES abre oficinas de representación en Montevideo y en África del Sur, respectivamente, que, a pesar de no estar autorizadas para realizar operaciones, constituyen el soporte para las articulaciones a las actividades del Banco en el contexto de América Latina y del continente africano. También en 2009 abrió la sucursal en Londres, con actividades orientadas a los mercados financieros. Los estatutos definen que el BNDES puede: 1. financiar la compra de activos e inversiones en el exterior, siempre que sea realizada por empresas de capital nacional; 2. contratar y prestar servicios técnicos y financieros – incluso no reembolsables – objetivando el desarrollo nacional y la integración de América Latina; 3. captar recursos del exterior para financiar las inversiones en el extranjero, siempre que el accionista mayoritario de las empresas tenga domicilio en Brasil; 4. adquirir participación accionaria en estas empresas. Fue solo en 2011 que se consolidó la posibilidad de que el BNDES gerenciara operaciones de financiamiento con origen y aplicación de fondos exclusivamente externos. El Banco es también autorizado, mediante decreto, para captar recurso del exterior, como también para financiar proyectos en el extranjero, siempre que sean realizados por empresas brasileñas y/o empresas extranjeras bajo el control de nacionales. Además, autoriza la adquisición de títulos de esas empresas, abriendo la posibilidad compartir el riesgo del emprendimiento con el Banco.

La administración de 40% de los recursos del Fondo de Amparo al Trabajador-FAT, si por un lado, puede inhibir la expansión de las acciones en el extranjero, dada la naturaleza de este Fondo destinado a crear empleos en el territorio brasileño, por otro lado, proporcionó al Banco la manutención de un *funding* estable, que es la base permanente para sus operaciones y expansión.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS BRASILEÑAS DE CONSTRUCCIÓN Y LA EXPANSIÓN HACIA AMÉRICA DEL SUR

La creciente presencia de empresas brasileñas en el ramo de la construcción civil, en las últimas décadas en países sudamericanos es, por un lado, resultado del encuentro de las estrategias de las empresas con la geopolítica del país, que combina decisiones diplomáticas en los campos de la política y de la economía y señala para las áreas prioritarias de valorización del capital productivo. Por otro lado, también es un resultado de estrategias definidas en el ámbito de las empresas que tienen el dominio del conjunto de actividades de la cadena productiva, adquirida durante décadas en el contexto del proyecto desarrollista.

DESARROLLO E INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS DE CONSTRUCCIÓN EN BRASIL: UN POCO DE LA HISTORIA

La constitución del ramo de la industria de la construcción civil, especialmente en su sector de construcción pesada y montaje industrial, hoy con presencia internacional, tiene su origen en la actuación de empresas creadas a partir de capital familiar y regional, con actividades el ámbito de sus respectivas regiones, de la mano de la máquina estatal brasileña en la construcción de infraestructura y montaje de plantas industriales en la trayectoria del desarrollo de la economía brasileña. El proyecto desarrollista, acelerado desde los años 1950, exige la construcción de centrales hidroeléctricas; líneas de distribución de energía; servicios de telecomunicaciones; construcción y pavimentación de carreteras que viabilizaran la circulación de mercancías y el establecimiento de un mercado interno integrado; construcción y modernización de los puertos y aeropuertos; así como el montaje de plantas industriales más complejas, que exigían servicios especializados de ingeniería. La consecuente urbanización demanda de obras de saneamiento; apertura de nuevas vías de circulación; vivienda; equipamiento de entretenimiento (los estadios de fútbol son los ejemplos más notorios). La modernización del sector agrícola, que marca los años 1970, también demanda obras tales como la construcción de canales y equipos de irrigación.

La gama de actividades que envolvió el emprendimiento desarrollista hizo posible que parte de las empresas dominaran el conjunto de

segmentos que componen la cadena de producción de la construcción civil: edificaciones residenciales y comerciales urbanas; construcción pesada; montajes industriales y servicios especiales de apoyo.

En la lista de las empresas más internacionalizadas en el ramo de construcción civil se destacan las siguientes: 1. Andrade Gutiérrez, creada en Minas Gerais, en 1948, que gana el porte a la sombra de las obras llevadas a cabo en los gobiernos de Juscelino Kubitschek, sea en su estado natal cuando fue gobernador, o dentro del territorio nacional cuando fue Presidente de la República. Individualmente o de manera asociada participó en la construcción de las Hidroeléctricas de Itaipú, de Salto Osorio; del Aeropuerto de Confins y de la Ferrocarril del Acero, entre varias otras grandes obras; 2. Mendes Jr., también de Minas Gerais, vinculada con estatales como la Compañía Energética de Minas Gerais y FURNAS (empresa de generación y transmisión de energía), establece contactos en el sector energético, siendo una de las empresas participantes en la construcción de Itaipú. La actuación junto a la Petrobras lleva la empresa a construir refinerías y plataformas; 3. la Constructora Norberto Odebrecht, originaria de Bahía, con raíces regionales y vinculada con agencias estatales orientadas para la promoción del desarrollo de la región (por ejemplo del Departamento de Obras Contra la Seca – DNOCS, Superintendencia del Desarrollo del Noreste – SUDENE, Banco Nacional del Nordeste – BNB) actúa en la construcción de muchas obras en la región. Entre sus principales clientes se encuentra la Petrobras, que en esa época concentraba las actividades de extracción y refino de petróleo en Bahía. No deja de ser significativo que la sede nacional de Petrobras (Rio de Janeiro) y la sede regional de Bahía, hayan sido construidas por esta constructora, así como la construcción de la Refinería Landulfo Alves, la primera refinería de petróleo en el país. A partir de los años 1980 también empieza a construir plataformas de extracción de petróleo; 4. Camargo Correa, creada en 1953, también se origina en un estado del Noreste (Pernambuco), construyó trechos de la carretera Transamazónica, el Puente Rio-Niteroi, el metro de São Paulo, para mencionar algunos ejemplos; 5. OAS Empreendimentos se origina en Bahía, en 1976, vinculada a la familia del entonces gobernador del estado, indicado por los militares durante la dictadura. A partir de esa base pasa a ganar licitaciones públicas en el propio estado y en los vecinos. (Campos, 2012)

Un examen de la red de carreteras brasileñas, de la producción y distribución de energía eléctrica, infraestructura urbana, el montaje de las grandes emprendimientos industriales, la construcción de viviendas a partir de los programas del gobierno, encuen-

tra siempre la marca de las empresas mencionadas. Son empresas que a la sombra del aparato del Estado que se constituyeron como oligopolios líderes en construcción civil. Es a partir de la acción conjunta de las empresas con dominio tecnológico y organizacional para operar en los mercados extranjeros y en sintonía con la política exterior y la diplomacia, que estas empresas alcanzaron el mercado internacional.

Los años 1970 son un marco para la internacionalización de empresas de construcción civil brasileñas, como parte de un movimiento que ya no se guía pela realización de obras puntuales, de una u otra empresa, para movilizarse a partir de estrategias empresariales de largo plazo y sintonizadas con la geopolítica que guía las relaciones exteriores del país. Según datos de la Fundación Joao Pinheiro, citados por Cristaldo (2011: 114), entre 1970 y 1980, la exportación de servicios de ingeniería – estudios y proyectos, construcción, montaje industrial y servicios especializados – celebrados por empresas brasileñas sumaron 444 contratos en el extranjero, con el 75% del total concentrados en países sudamericanos y africanos, 53% y 22% respectivamente.

Las crisis del petróleo a lo largo de esta década, con consecuencias en la balanza de pagos llevaron al Itamaraty, durante el gobierno Geisel, a negociar con Irak el intercambio de petróleo por servicios de ingeniería. Fruto de esa negociación, la Mendes Júnior construyó en aquel país un ferrocarril, una carretera y una estación de bombeo en el río Éufrates. Más allá de la coyuntura de la crisis y del desequilibrio de la balanza comercial, el episodio significa apertura de mercado de la construcción civil en países del Medio Oriente para otras contratistas brasileñas, con operaciones en la región hasta la actualidad. La expansión de empresas de construcción civil en aquella dirección también se asocia con la presencia de Petrobras en el Medio Oriente y África (Irán, Libia, Argelia, Madagascar y Mauritania), para explorar nuevas fuentes proveedoras de petróleo (Campos, 2012).

A pesar de la presencia de empresas brasileñas de construcción civil en África sea de períodos anteriores, la inclinación de la política externa brasileña orientada para priorizar articulaciones Sur-Sur, favorece que sean realizados nuevos contratos en países africanos. Andrade Gutiérrez está presente en Angola, Argelia, Congo, Camerún, Mauritania, Guinea Conakry y Guinea Ecuatorial. Odebrecht mantiene proyectos en Angola desde 1984, con 28 proyectos en 2012. En Sudán y Ghana, está involucrado en emprendimientos de etanol, además de Mozambique con la infraestructura de la mina de Moatize, propiedad de la Vale, junto con Camargo Correa. Esta empresa también está presente en Guinea, Mozambique y Angola.

La historia de realización de grandes obras por las contratistas brasileñas en países sudamericanos se intensificó en las últimas décadas con las iniciativas de los gobiernos de la región para promover la integración de América del Sur. Es en países de esta región que contratistas brasileñas intensifican la realización de obras en el extranjero. Mendes Júnior, la primera empresa del ramo que se internacionaliza, ha construido, entre 1969 y 1973, la Hidroeléctrica de Santa Isabel en Cochabamba/Bolivia. En 1989, inicia sus actividades en Chile, con la expansión de la mina de cobre Los Bronces. Incluso en este país, son registradas obras como Metro de Santiago, Estación de Tratamiento del Agua La Florida, construcción de túneles Corrales y de la Placaro (www.mendesjunior.com.br). Camargo Correa registra obras en Venezuela con la construcción de la Hidroeléctrica de Guri y de la represa del Embalse de Tuy IV; en el Perú la construcción de la Carretera Interoceánica, el ducto de Huachipa y el túnel y la represa en el Alto Piura; en Argentina la construcción de la represa Ete de Beratequi (www.camargocorrea.com.br). Andrade Gutiérrez muestra en sus antecedentes de principales obras de la región: Siderúrgica Nacional de Venezuela, Aeropuerto Internacional de Quito, Proyecto Bayoyar y la Interoceánica Sur (conexión entre Brasil y Perú), en Perú (www.andradegutierrez.com.br). OAS Empreendimentos registra la construcción de carreteras en Bolivia, obras de saneamiento en Chile y red de distribución de gas en Uruguay (www.oasempreendimentos.com.br). La constructora Norberto Odebrecht con operaciones en muchos países de América del Sur, cita las principales obras por país: Argentina (desde 1987), la construcción de la Hidroeléctrica Pichi Pucón Leufú, Proyecto Potasio Río Colorado, Gasoducto San Martín, tren subterráneo del Soterramiento Sarmiento; Perú (desde 1993), Proyecto de Irrigación y Chavimochic, Central Hidroeléctrica Chaclla, Puerto de Maharaní; Ecuador (desde 1987) ducto La Esperanza y el Poliducto Pascuales-Cuenca; Venezuela (desde 1992), Aeropuerto Internacional Simón Bolívar, líneas de metro, Central Hidroeléctrica Manuel Piar, además de obras de conjuntos residenciales. Odebrecht también ha participado en obras de la IRRSA Norte y IRRSA Sur ruta de ligación de Brasil con el Pacífico por el Perú (www.odebrecht.com.br).

La naturaleza del producto de la industria de construcción civil define un tipo de presencia singular en comparación con otras industrias, en lo que se refiere al local de producción: durante la ejecución de la obra es necesaria la existencia de la planta, que desaparece finalizada la obra. La presencia de una empresa del ramo de la construcción civil en un país puede tener la duración de corto plazo, ser pasajera, el tiempo de ejecución de una obra en particular.

CRÉDITOS DEL BNDES PARA EXPORTACIONES DE SERVICIOS DE INGENIERÍA A PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR

Los contratos celebrados por el BNDES con empresas brasileñas de construcción civil para ejecución de obras en América del Sur, entre el 2004 y el 28 de abril de 2015 suman US\$ 4,539.435.790.00. En este período los contratos realizados corresponden a la ejecución de obras de infraestructura en Venezuela, Argentina y Ecuador, representando 49.5%, 45.4% y 5.0%, respectivamente, del total de créditos. (Tabla 1). Los datos referentes a Argentina y Venezuela reflejan la posición histórica de estas dos economías que aparecen como el primer y segundo puesto, respectivamente, entre las economías de América del Sur, después de Brasil. Los datos relativos a Ecuador registran el retorno de la Constructora Norberto Odebrecht al país después de la crisis en 2008, cuando la contratista brasileña fue expulsada del país por problemas técnicos presentados en la Hidroeléctrica San Francisco.

Tabla 1

Operaciones contratadas por el BNDES con empresas brasileñas de construcción civil para exportación de bienes y servicios para actuación en América del Sur – 2004/2015

Año	Argentina	Ecuador	Venezuela	Total	%
2004	-	-	78.000.00	78.000.00	0,0
2005	174.020.628,00	-	-	174.020.628,00	3,8
2006	-	-	-	-	-
2007	298.888.399,00	-	-	298.888.399,00	6,6
2008	255.740.331,00	-	-	255.740.331,00	5,6
2009	324.647.765,00	-	747.190.037,00	1.071.837.802,00	23,6
2010	167.575.884,00	-	865.423.450,00	1.032.999.334,00	22,8
2011	538.093.118,00	-	637.894.134,00	1.175.987.252,00	25,9
2012	224.549.571,00	90.266.703,00	-	314.816.274,00	6,9
2013	66.149.081,00	136.970.407,00	-	203.119.488,00	4,5
2014	7.632.408,00	-	-	7.632.408,00	0,2
2015*	4.393.874,00	-	-	4.393.874,00	0,1
Total	2.061.691.059,00	227.237.110,00	2.250.507.621,00	4.539.435.790,00	100,0
%	45,4	5,0	49,6	100,0	-

Fuente: BNDES, www.bndes.gov.br (acceso en 02. 09.2015).

* Hasta 28 de abril

Según informes proporcionados por el BNDES, la Constructora Norberto Odebrecht es la empresa con el mayor número de contratos y volumen de operaciones en el período, sumando aproximadamente

el 61% del valor total de las operaciones realizadas. Retiene todos los contratos en Ecuador, destinados a la construcción de la Hidroeléctrica de Mandurian y el Proyecto de Irrigación Transvase Daule Vences. En Venezuela, con tres contratos para la movilidad urbana – construcción de líneas de metro en Caracas y Los Teques – retiene el 33% del valor de los contratos adjudicados para realización de obras en aquel país. Es en Argentina que la participación de esta constructora en el valor total de construcción alcanza el porcentaje más alto, representando el 88%, en obras destinadas a la distribución y tratamiento de agua y a la distribución de gas.

Andrade Gutiérrez aparece como la segunda empresa por volumen de créditos, con la realización de dos proyectos en Venezuela –construcción de la Usina Siderúrgica Nacional e implantación de astilleros para la construcción y mantenimiento de embarcaciones– representó aproximadamente el 67% del valor de los contratos en el país. Camargo Corrêa y la Constructora OAS, con operaciones en Argentina, ejecutaron el proyecto de construcción de plantas de abastecimiento de agua y de acueductos, respectivamente.

Llama la atención que entre los contratos no se registran obras planeadas por la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA*, concebidas en los ejes de integración. Eso, cumplidos diez años desde que la *Iniciativa* se hizo pública y cinco después de la *Agenda de Implementación Consensuada* que definió los proyectos de ejecución prioritaria hasta el 2010. Este registro no significa que no se están llevando a cabo las obras previstas por la Agenda, sino que las mismas no figuran entre los proyectos con financiamientos del BNDES.

CONCLUSIONES

La concesión de créditos por el BNDES a empresas constructoras brasileñas para llevar a cabo las obras en el extranjero es el resultado del movimiento que incluye: requisitos de sintonía entre los procesos de valorización de capitales y el modo de regulación frente a amplios cambios que el sistema capitalista atravesó en las últimas décadas; acciones gubernamentales orientadas por la decisión de intensificar las relaciones Sur-Sur; en particular en relación a los países localizados en la parte sur del continente americano; y estrategias empresariales para ampliar los espacios de actuación.

Es en este contexto que son implementadas las reformas institucionales y organizativas en el BNDES, que permitirán actuaciones conectadas con reglas del mercado como dador de crédito y como captador de recursos. La apertura de representaciones en el extranjero, jugando diferentes roles responde a esa directriz. Nuevas líneas de

crédito son diseñadas para el fortalecimiento de las empresas que, en el contexto nacional tengan acumulado dominio tecnológico y organizacional capaz de actuar más allá de las fronteras, como en el caso de las empresas constructoras aquí analizadas.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, Rodrigues Maschion 2008 *A temática financeira na agenda política do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul*. pp. 246. (Dissertação), Programa San Tiago Dantas, UNESP-UNICAMP e PUC SP.
- Araújo, Victor Leonardo et al. 2011 “La experiencia brasileña con bancos de desarrollo: el caso del Banco Nacional de Desarrollo económico y Social de Brasil” em M. Rougier (Comp.) *La Banca de Desarrollo en América latina: luces y sombras en la industrialización de la región* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Campos, Pedro Henrique Pedreiras 2012 *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985*. (Tese) Niterói/RJ: Programa de Pós-Graduação de História Social da Universidade Federal Fluminense.
- Cristaldo, Rômulo Carvalho 2011 *A indústria brasileira de construção civil entre 1974 e 1979: constituição das bases nacionais para o processo de internacionalização*. (Dissertação) Salvador/Bahia. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia.
- Curraler, Claudia Regina Baddini 1998 *A Atuação do Sistema BNDES como Instituição Financeira de Fomento no Período 1952/1996*. (Dissertação) Campinas/SP: Instituto de Economia/UNICAMP.
- Deos, Simone S. de; Wegner, Rubia 2010 “Cooperação Financeira e o Financiamento da Infraestrutura na América do Sul” em *OIKOS*, Rio de Janeiro, Nº 9,.
- Diniz, Adriana Nascimento 2004 *BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização - 1952-2002*. (Dissertação). Campinas/SP: Instituto de Economia/UNICAMP.
- Garcia, Ana Saggiaro 2012 *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. (Tese) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2012.

- Gudynas, Eduardo 2008 “As instituições financeiras e a integração na América do Sul” em R. Verdum (Org.) *Financiamento e Megaprojetos: uma Interpretação da Dinâmica Regional Sul-Americana* (Brasília: INESC). .
- Hermann, Jeniffer 2010 “Los bancos de desarrollo en la ‘era de la liberalización financiera’: el caso del BNDES en Brasil” em *Revista CEPAL*, Santiago do Chile, N° 100.
- Kraychete, Elsa Sousa e Cristaldo, R. C. 2013 “The National Bank of Economic and Social Development on the Brazilian Development strategies: from internal articulation to expansion to Latin América” em *Geopolítica(s): revista de estudos sobre espacio y poder*, v. 4.
- Lima, Maria Regina Soares de 2013 “Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil” em *Lua Nova*, N°90, São Paulo, set./dez.
- Miranda, José Carlos e Tavares. Maria da Conceição 1999 “Brasil: Estratégias da conglomeração” em Fiori, José Luis (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações* (Petropolis/RJ: Editora Vozes).
- Musacchio, Aldo y Lazzarini, Sérgio 2015 *Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países* (São Paulo: Portfólio-Penguin).
- Niko, Diego 2011 *Integração Regional, Cooperação Financeira e a Atuação do BNDES na América do Sul no Período Recente*. (Dissertação). Campinas/SP: Instituto de Economia/UNICAMP.
- Prado. S. R. . 1994 *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade. Intervenção estatal e economia mista no Brasil: origens, evolução e crise da empresa estatal*. (Tese) Campinas/SP: Instituto de Economia/UNICAMP.
- Stallings, Bárbara 2006 *Financiamiento para el Desarrollo América Latina desde una Perspectiva Comparada* (Santiago do Chile: CEPAL).
- Ruttiman, André de Barros et al. 2008 “CCR: seu Papel no Financiamento à Infraestrutura” em *Revista do BNDES*, N° 29.
- Tauz, Carlos et al . 2010 “O BNDES e a Reorganização do Capitalismo Brasileiro: um Debate Necessário” em *Os Anos Lula: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010* (Rio de Janeiro: Garamond).
- Torres Filho, Ernani Teixeira; Costa, Fernando Nogueira da 2012 “BNDES e o Financiamento do Desenvolvimento” em *Economia e Sociedade*, Campinas/SP, N° 21, 2012.

SITIOS WEB

www.andradegutierrez.com.br

www.bndes.gov.br

www.camargocorrea.com.br

www.mendesjunior.com.br

www.oasempreendimentos.com.br

www.odebrecht.com.br

Enara Echart Muñoz

UNA VISIÓN CRÍTICA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR PRÁCTICAS, ACTORES Y NARRATIVAS

El resurgimiento con fuerza de las prácticas de cooperación Sur-Sur (CSS) en la última década generó un fuerte optimismo sobre las nuevas formas que adoptaba la cooperación para el desarrollo, al tiempo que abrió el debate sobre en qué medida estas prácticas realmente redimensionan el panorama internacional, cambian las relaciones Norte-Sur y ofrecen nuevas solidaridades y oportunidades de desarrollo. Sin duda, abrir el espacio internacional a voces más plurales, que puedan participar en la definición de agendas globales, supone un gran avance en un sistema internacional altamente desigual. Pero también puede generar nuevas fracturas en la medida en que gran parte de los países y pueblos del Sur continúan estando excluidos de los debates y las instituciones que conforman ese sistema.

En este capítulo analizamos las causas e impactos que esa incorporación/exclusión de actores tiene en las prácticas y narrativas de cooperación y en el propio sistema internacional de cooperación para el desarrollo, utilizando el caso de la CSS brasileña como ilustrativo. Para ello, nos parece insuficiente entender, como es habitual, la cooperación internacional para el desarrollo, y en concreto la CSS, únicamente a partir del análisis de la política exterior, ya que no es posible separar esa política y la acción de los Estados del orden global en el que están inseridos. En este sentido, no se puede obviar que el

sistema internacional de cooperación para el desarrollo actúa, no sólo como un conjunto de actores, instituciones y normas, sino también como sistema de legitimación de la hegemonía en el actual orden global (Cox, 1996).

Con estos presupuestos de partida (que desarrollaremos en el siguiente punto), pretendemos ofrecer una visión crítica de las disputas y los sentidos de la CSS en lo que se refiere a las prácticas, los actores y las narrativas, para recuperar algunos debates que nos parecen centrales. En primer lugar, el del campo del desarrollo como terreno en disputa y de disputas en cuanto a su alcance y significados. Se trata de romper con el presupuesto actualmente vigente de una única visión del desarrollo, basada en el modelo capitalista extractivista, obviando del debate sus consecuencias sociales y medioambientales en los pueblos del sur, y las prácticas de resistencia y solidaridad que éstos están desarrollando para contestarlo. Esto implica a su vez ampliar el campo de los actores más allá del Estado, para incluir todo el complejo de relaciones políticas, económicas y sociales que se dan tanto al interior de los Estados como transnacionalmente. A pesar de presentarse como esencialmente estatal, es indudable el creciente peso de las asociaciones público-privadas en la cooperación internacional, al tiempo que se excluye a todo un conjunto de actores sociales que disputan las consecuencias del modelo imperante de desarrollo. Esa exclusión, justificada con diversos argumentos, que van de lo económico a lo patriótico, termina invisibilizando las posibilidades transformadoras de las formas sociales de contestación contrahegemónica.

Por ello, ante la hegemonía de un discurso desarrollista basado en el crecimiento económico como única salida para la cobertura de las necesidades básicas de la población, creemos importante debatir las posibilidades y los desafíos que la actual cooperación sur-sur tiene en el impulso de procesos de desarrollo inclusivos. Esto supone tener en cuenta las demandas, necesidades y derechos de gran parte de la población mundial que se encuentra aun excluida de la toma de decisiones y las prácticas del sistema internacional de cooperación. Nuestra propuesta para ello es recuperar las potencialidades de los derechos humanos como narrativa emancipatoria.

UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA A LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Las aproximaciones analíticas a la cooperación sur-sur (CSS), como campo de estudios internacionales, pueden ser enmarcadas en el clásico debate agente-estructura. En el primer grupo se encontrarían aquellas que defienden la centralidad del Estado, analizando esas prácticas como parte de la política externa nacional, lo que en el caso de los países del sur adquiere una especial relevancia por su defensa de la sobe-

ranía y de la construcción de autonomía. En el otro estarían quienes insertan estas prácticas en las complejas redes de dependencia que genera el sistema-mundo capitalista, traducidas en las desigualdades Norte/Sur, entre el centro y la periferia, como dinámica esencial que condiciona las prácticas de cooperación. En este marco, la CSS se presentaría como una estrategia de fortalecimiento de las solidaridades del sur, recuperando el espíritu de Bandung con el que surgió¹.

Pese a la importancia analítica -y relevancia política- de ambas visiones, conviene avanzar en aproximaciones dialécticas que ofrecen combinaciones más complejas. Reconociendo la centralidad del Estado en las actuales relaciones internacionales, es importante recordar que no se trata de un actor unitario ni homogéneo, y que por tanto su actuación no es independiente de las fuerzas sociales que actúan en su interior o transnacionalmente. Diversos grupos de presión, empresas, movimientos y organizaciones sociales, entre otros, disputan su espacio y en él la definición de una política exterior que reflejará las relaciones y negociaciones entre esos actores.

Una aproximación crítica implica adentrarse en ese complejo de relaciones Estado/mercado/sociedad, y con él en el proceso de internacionalización del Estado, la acción transnacional de las clases sociales, la división internacional del trabajo que supera la separación realista entre lo doméstico y lo internacional, así como su concepción de los Estados como iguales y unitarios. La búsqueda de autonomía en el escenario internacional ha de partir de la idea de que la hegemonía no se da sólo entre los Estados, sino que permea la división internacional del trabajo entre las clases sociales de diversos países: “es un orden al interior de una economía mundial con un modo de producción dominante que penetra todos los países y se vincula con otros modos de producción subordinados. Es también un complejo de relaciones sociales internacionales que une clases sociales de diversos países” (Cox, 1996a: 118).

Analizar esos complejos Estado/mercado/sociedad dentro del orden mundial capitalista, permite visibilizar las relaciones de poder que atraviesan el Estado y que impactan en la forma y finalidad de la política exterior. Esto a su vez repercute en la dimensión vertical, en la

1 En la Conferencia de Bandung, en 1955, se dieron cita los países asiáticos y africanos, muchos de ellos recién independizados, para sentar las bases de una cooperación entre los países del Sur frente al poder del norte, inspirada por los principios de respeto a los derechos fundamentales, la soberanía y la integridad territorial de todas las naciones, y la igualdad de todas las razas y de todas las naciones, grandes y pequeñas; abstención de intervenciones o interferencia en los asuntos internos de otros países; promoción del interés y de la cooperación recíproca; y respeto por la justicia y las obligaciones internacionales.

medida en que la desigualdad no se da sólo entre países, sino también entre grupos al interior de esos países, que adoptan diferentes formas de inserción internacional y de solidaridades transnacionales. La teoría crítica coxiana analiza esa dimensión vertical de las relaciones internacionales como fruto de un proceso histórico de dominación de los Estados –y de los grupos en su interior- más ricos y poderosos sobre los más débiles, a partir de una combinación de recursos materiales, ideas e instituciones que contribuyen a la creación de hegemonía (Cox, 1996a).

Más allá de la diferenciación entre centro, periferia y semiperiferia a la hora de analizar las relaciones de desigualdad y dependencia, no se debe olvidar que los Estados, y principalmente las clases sociales dominantes en su interior, tienen capacidad de agencia, y saben sacar provecho de esa situación. Es lo que Bayart (2011), al estudiar las formas de inserción global de la periferia, en su caso los países africanos, denomina “estrategias de extraversion”, que, lejos de ejercerse sobre gobiernos pasivos, sirven para que esa dependencia sea administrada en beneficio de las élites. Ello permite a determinados actores internos incrementar su poder, a través de una acumulación de recursos, al tiempo que se amplía la desigualdad social. Así, la dominación interna², e incluso la propia soberanía, puede ejercerse mediante la creación y administración de la dependencia, siendo la “apropiación e instrumentalización características de las estrategias de extraversion” (Bayart, 2011: 56). En este proceso, para su inserción en el sistema económico mundial, “hoy, como en el pasado, África tiende a exportar sus factores de producción “en bruto”, ya sea la mano de obra que exporta como emigración, los recursos agrícolas o minerales que exporta en sistemas formales e informales, o el capital que es expatriado en forma de fuga de capitales y, acaso más raras veces, como pago de deuda. Las personas que administran esta desigual relación con el sistema económico internacional son capaces de derivar de él los recursos necesarios para su dominio interno” (Bayart, 2011: 41). Por tanto, al cooperar con estos países, es importante tener en cuenta esta realidad.

Los beneficios de esas estrategias no se distribuyen por igual internamente, sino que fortalecen los sistemas de dominación de las élites, en connivencia con “actores privados extranjeros (que) se han hecho presentes en África exclusivamente con fines de lucro, y se

2 Este debate también fue importante en el pensamiento latinoamericano: Rodolfo Stavenhagen (1963) y Pablo González Casanova (1963) llamaron esta dinámica “colonialismo interno”, analizando la lógica de acción de las élites internas en la periferia capitalista.

han vuelto socios esenciales en las estrategias de extraversion implementadas por los que detentan el poder en cada región, mientras se mantienen fuera del sector público o incluso al margen de la esfera de la legalidad” (Bayart, 2011: 54). Se debe, en este sentido, analizar quienes son los actores beneficiados o perjudicados de estos procesos, diferenciando los impactos. Así, si en los últimos años, las tasas de crecimiento en los países africanos están siendo especialmente altas en el contexto de crisis -en torno a un 4,5% del PIB de media según datos del Banco Mundial, superando los dos dígitos en algunos casos-, la disminución de la pobreza y la desigualdad no acompañan el mismo ritmo: casi el 50% de la población continua viviendo con menos de 1,25 dólares al día³. El sector privado se vislumbra aquí como el gran impulsor y beneficiario de un desarrollo entendido como crecimiento económico.

La maldición de los recursos y la nueva batalla por la tierra en el continente⁴ también son muestra del creciente interés de las empresas en ese crecimiento, y del poco o negativo retorno que ello tiene sobre sus poblaciones. África cuenta con importantes reservas mundiales de recursos (petróleo, gas, uranio, diamantes o coltán, entre muchos otros), y es definida como la última gran frontera agrícola, con el 60% de las tierras potencialmente arables del planeta. Muchas de esas tierras están en manos de empresas extranjeras, en un continente donde una de cada cuatro personas sufren de desnutrición, según el Programa Mundial de Alimentos, lo que le lleva a ser, contradictoriamente, uno de los grandes receptores de ayuda alimentaria⁵.

Para Quijano (2012: 129), se trata de dinámicas propias de la actual colonialidad global del poder, que incluyen “la re-privatización

3 Según datos disponibles en la página web del Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/indicator>

4 El propio Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo hablaba en su Informe de Desarrollo Humano dedicado a África, en 2012, de la nueva batalla por la tierra en el continente (PNUD, 2012: 9). Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Africa%20HDR/UNDP-Africa%20HDR-2012-Summary-EN.pdf>. Y el Banco Mundial se hace eco de esa batalla, llamando la atención sobre el potencial que esto abre para el agrobusiness (Banco Mundial, 2013), apoyando con ello la distribución de tierras entre las grandes empresas extranjeras del sector.

5 Habría en el continente africano más de 15 millones de hectáreas de tierra en manos de países extranjeros. Entre los países con más tierras destinadas a la alimentación compradas por extranjeros se encuentran Sudán, Sudán del Sur, Etiopía y Mozambique, países donde los índices de malnutrición son alarmantes (Le Monde, 2015). Para más información ver también los datos del Programa Mundial de Alimentos: <https://es.wfp.org/hambre/datos-del-hambre>

de los espacios públicos, del Estado en primer término; la re-privatización del control del trabajo, de los recursos de producción y de la producción/distribución; la polarización social extrema y creciente de la población mundial; la exacerbación de la ‘explotación de la naturaleza’”, entre otras. La gran excluida de estos procesos de privatización es la ciudadanía.

En definitiva, tanto las relaciones Estado/mercado/sociedad, como la dimensión vertical de las relaciones internacionales se encuentran vinculadas a un orden mundial cuyas dinámicas atraviesan los Estados y sociedades de diversas maneras, integrando los universos de la política, la producción, las estructuras internacionales y los conflictos de clase, pero también las ideas, la dimensión ideológica que contribuye para el mantenimiento del orden, o que por el contrario puede ser la base para su superación debilitando su legitimación social. El campo del desarrollo es paradigmático de estas tensiones, en la medida en que no tiene los mismos efectos para los diferentes actores involucrados (Estados, empresas, fuerzas sociales, etc.), ni en las diversas escalas, de lo local a lo global. Cabe aquí distinguir las visiones, intereses y prioridades de cada actor en relación a lo que entienden por desarrollo (crecimiento económico, infraestructuras, derechos humanos, etc.), lo que implica entrar en el debate sobre visiones y modelos de desarrollo que conforman el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

Surgado tras la segunda guerra mundial, y fortalecido tras los procesos de descolonización, cuando la brecha norte-sur se hizo más visible –así como las exigencias de un Nuevo Orden Económico Internacional–, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo puede ser visto como un espacio de generación de consensos necesarios para mantener la hegemonía (Cox, 1996a). La hegemonía es aquí entendida, en términos gramscianos, como procesos de institucionalización y de construcción de legitimidad que influyen la acción de los Estados y viabilizan el papel dirigente de las clases dominantes en las esferas más importantes de la política mundial. Es una forma de dominación que no se basa tanto en la represión, y sí en la aceptación social del orden y de la autoridad, lo que implica necesariamente concesiones para subordinar a cambio de aceptar esa liderazgo, convenciendo a la mayoría de los Estados (y principalmente a aquellos que pueden desafiarla) de que es compatible con sus intereses (Cox, 2007: 117). Eso requiere, por parte de las fuerzas hegemónicas, una cooptación, una “estrategia de asimilación y domesticación de ideas potenciales de grupos sociales subalternos, ajustándolas a las políticas de la coalición dominante y puede, de esa forma, obstruir la formación de una oposición orga-

nizada, con base en la clase, al poder social y político establecido” (Cox, 2007: 109).

En el orden mundial, las organizaciones internacionales tienen un papel central a la hora de mantener esa hegemonía, estableciendo las normas, creando consenso, legitimando la hegemonía, y absorbiendo ideas potencialmente contrahegemónicas. De la misma forma que en su surgimiento servía a los intereses de las superpotencias, preocupadas en conseguir aliados, en un momento en que los recién independizados países del sur exigían un nuevo orden económico internacional que tuviera en cuenta sus realidades (en espacios como la Conferencia de Bandung, el Movimiento de los No Alineados, la Conferencia de Naciones Unidas por el Comercio y el Desarrollo o el Grupo de los 77⁶), el sistema de cooperación permitió otra forma de disminución de desigualdades, menos amenazadora para el sistema. Los intereses siempre han formado parte de las motivaciones de la cooperación internacional.

En esa línea también, Arturo Escobar denuncia que el Tercer Mundo se presenta como incompleto, incapaz, subdesarrollado, frente a lo cual se crea toda una red institucional internacional cuyas políticas, estrategias y programas definen qué se debe entender por y cómo se debe lograr su desarrollo. Aquí, “el desarrollo puede ser descrito como un aparato (dispositivo) que vincula formas de conocimiento sobre el Tercer Mundo con el despliegue de formas de poder y de intervención, resultando en el mapeo y la producción de las sociedades del Tercer Mundo. En otras palabras, el desarrollo es lo que construye el Tercer Mundo contemporáneo, de forma silenciosa, sin que nos demos cuenta. Por medio de este discurso, individuos, gobiernos y comunidades se ven como “subdesarrollados” (...), y son tratados en consecuencia” (Escobar, 1992: 23).

Ante estas contradicciones, es importante huir de las explicaciones unidimensionales o uniescalares, y tratar de entender la cooperación para el desarrollo, como tantas otras realidades internacionales, como un campo de poder, en sentido bourdiesiano, en el que diversos agentes se enfrentan, con medios y finalidades diferentes en función de su posición estructural, contribuyendo así a conservar o transformar esa estructura. El campo de la cooperación es sin duda reflejo de disputas y relaciones de poder entre los países, y entre los demás actores que lo componen. Con este trasfondo, la cooperación para el desarrollo, y concretamente la CSS, no puede ser analizada solo como parte de la política externa de los

6 Para un relato de ese momento histórico en la configuración del sistema de cooperación ver Surasky, 2015.

Estados, sino que debe ser entendida dentro del marco mas amplio del sistema internacional al que pertenece, que históricamente ha servido como forma de legitimización de un determinado orden mundial, pero que puede ofrecer posibilidades de transformación de esa estructura, como intentaron los pueblos del sur tras los procesos de descolonización.

En este escenario, las iniciativas de Cooperación Sur-Sur pueden suponer un cambio en la configuración de la gobernanza global, recuperando percepciones, valores e ideas que han permeado históricamente las reivindicaciones de desarrollo del sur. Es la forma como la CSS se inserta en ese sistema la que va a determinar su compromiso o no con esa construcción de hegemonía, y sus potencialidades transformadoras. Para eso, el análisis debe versar en la finalidad estratégica de la CSS: ¿Se trata de una forma de inserción en el capitalismo, de participación en esa hegemonía, de apoyo e internacionalización de las empresas? ¿O por el contrario se trata de una estrategia de disminución de la hegemonía del norte, ofreciendo alternativas y contribuyendo al desarrollo de los pueblos del sur?

EL CAMPO DEL DESARROLLO COMO TERRENO EN DISPUTA Y DE DISPUTAS

Uno de los debates centrales al hablar de la cooperación para el desarrollo se refiere por tanto, no solo a su forma, sino precisamente a su objetivo y fin declarado: el desarrollo. ¿Qué tipo de desarrollo se potencia a través de la cooperación? ¿Quién lo define, y en base a qué intereses? ¿A quién beneficia?

Desde los inicios del sistema internacional de cooperación para el desarrollo diversos actores han disputado los sentidos y prioridades del desarrollo (Sotillo et al., 2015), dando lugar a lo que Naciones Unidas denominó las “décadas del desarrollo”, cada una de ellas dedicada a encontrar soluciones a los problemas del subdesarrollo. A lo largo de estas décadas, las soluciones han pasado de centrarse en problemas internos (entendiendo que la falta de desarrollo se debía a la incapacidad de los países “subdesarrollados” de modernizarse por si mismos, como abogaba la teoría de la modernización) a una visión mas estructural (propia de las teorías de la dependencia y de visiones mas sistémicas sobre los efectos del modo de producción capitalista, que ven el desarrollo y el subdesarrollo como las dos caras de un mismo proceso histórico, en el cual las mejoras en los países del centro no podrían haberse logrado sin la explotación de los recursos y poblaciones de los países del sur).

A partir de los años 90, desde Naciones Unidas se ha defendido la idea de un desarrollo humano sostenible que exige una aproximación multidimensional, situando a las personas en el centro de los procesos y apostando en el incremento de capacidades y opciones de estas para mejorar su situación (Sen, 2000). La traducción práctica de este paradigma en los objetivos de desarrollo del milenio terminó dando más peso a la cobertura de unas necesidades básicas predefinidas y a la lucha contra la pobreza que a un cuestionamiento de los motivos de esas carencias, dejando así de lado las causas estructurales que un enfoque global exige para enfrentar los problemas de desigualdad (Echart, 2009). Los debates sobre la nueva agenda de los objetivos de desarrollo sostenible ahondan en esa línea, renovando la importancia del crecimiento económico y de las asociaciones público-privadas en la defensa de un capitalismo verde, cuyos límites ya no se cuestionan (Porto Gonçalves, 2001 y 2012). Crecimiento económico, modernización, inserción en la economía global se convierten así en el mantra⁷ de las asociaciones público-privadas que oculta los efectos indeseados de ese modelos de desarrollo en las personas y en la naturaleza, en la justicia social y ambiental. Y se dejan con ello de lado las visiones y demandas de gran parte de los movimientos y organizaciones sociales que defienden la necesidad de pensar nuevos sentidos, desde la defensa de los derechos humanos a la cosmovisiones andinas sobre el *sumak kawsay*/buen vivir.

Esa disputa es sin duda también fruto de los consensos entre los actores que conforman ese sistema internacional de cooperación. En los últimos años, la centralidad indiscutible de los países ricos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en la definición de estas agendas se ha visto desafiada por la aparición con fuerza de las potencias emergentes, lo que ha supuesto relevantes cambios en la gobernanza global de este campo. Sin embargo, estas potencias del Sur no han cuestionado tanto los fines del desarrollo como sus medios y el papel que ellas mismas juegan en esa definición.

Si en sus inicios, el espíritu de Bandung exigía cambios estructurales por entender que el orden económico mundial era una de las principales causas las desigualdades, situando el derecho al desarrollo como esencial para la emancipación y la autonomía de los países

7 Por poner uno de los múltiples ejemplos, ver las recomendaciones del Banco Mundial para mejorar la situación del continente africano y su competitividad a través de las asociaciones público-privadas: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/05/09/public-private-collaboration-can-make-africa-globally-competitive>

del sur, hoy el capitalismo parece ser aceptado como una variable incontestable para el desarrollo, cada vez más entendido como crecimiento económico. En este marco la cooperación Sur-Sur no tiene actualmente como finalidad una tentativa de transformación de las estructuras, sino la distribución de poder y la ampliación de la participación de algunos países del Sur en ellas: las potencias emergentes. De hecho, si pensamos en las coaliciones políticas mundiales, sin duda el G20 es más representativo que el G7⁸ en términos de población (64,5% *versus* 27,5%), producto interior bruto (85,4% *versus* 47,5%) o países representados (22,3% *versus* 3,6% del total), pero aún deja fuera a partes importantes del globo, sobre todo en los que se refiere al continente africano, solo representado por África del Sur (Milani et al., 2015).

Se ha debatido mucho sobre los diferentes modelos de integración y de inserción en el capitalismo, pero sin cuestionar la validez de ese modelo para la superación de las desigualdades, e incluso deslegitimando los discursos anti-capitalistas que tiempos atrás alimentaban la crítica al extractivismo del centro sistémico. De forma que el modelo capitalista extractivista se mantiene como base del desarrollo, creyendo que este generará el crecimiento, que es lo que permitiría el desarrollo y el bienestar de la población. Este debate ha sido especialmente intenso en América Latina, y, a pesar de algunos avances, se han multiplicado las críticas a este modelo, no solo en su vertiente neoliberal, sino incluso en su adopción por parte de quienes pretendieron romper con esos dictados, con visiones renovadas en lo político y lo social, pero sin abandonar, en lo económico, el extractivismo como eje del desarrollo (Gudynas, 2012).

En efecto, los gobiernos latinoamericanos progresistas, que llegaron al poder apoyados por fuertes movilizaciones populares, renacionalizaron esos sectores a partir de finales de los años 90, bajo un discurso basado en la soberanía, el antiimperialismo y el patriotismo. Defendieron y justificaron el mantenimiento del extractivismo porque permitió generar beneficios que se revirtieron en mantener los programas sociales de lucha contra la pobreza (como el Bolsa Familia o el Programa Hambre Cero en Brasil, que han logrado que se cumpla el primero de los objetivos del milenio –hoy la pobreza extrema afecta al 3,5% de la población brasileña,

8 En el G20 se dan cita, además de los miembros del G7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), la Unión Europea, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, República de Corea, México, Rusia, Arabia Saudí, Sudáfrica y Turquía.

según el PNUD⁹– y han sacado a Brasil del mapa del hambre de la FAO¹⁰). Lograron con ello “un mayor control estatal (sobre las multinacionales) y soberanía estatal (en relación a las instituciones financieras internacionales y otras interferencias extranjeras), mayores ingresos públicos, mayor gasto social y menos pobreza y desigualdad” (Hogenboom, 2012: 153). Este modelo desarrollista implicó una reconciliación entre el Estado y el mercado en la senda del desarrollo, al tiempo que consiguió un fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur en la defensa de ese modelo frente a las políticas neoliberales del norte.

Sin embargo, como advierte Gudynas (2012), esa realidad no impide que se mantengan los fuertes impactos sociales y medio ambientales de ese modelo de desarrollo (desplazamientos de población, problemas de salud, desaparición de alternativas productivas locales ante los megacultivos, contaminación medio ambiental, reconfiguración de los territorios por las concesiones a grandes empresas y las consecuentes expropiaciones a campesinos o indígenas). En ese sentido, las políticas de lucha contra la pobreza, alineadas a los objetivos del milenio, olvidaron el sentido mas amplio de la justicia social y ambiental, y de la lucha contra la desigualdad al interior de esos países (el caso de Brasil, por ejemplo, a pesar de los avances en la lucha contra la pobreza, sigue siendo uno de los países mas desiguales del mundo, con un índice de Gini de 54,69¹¹). En consecuencia, se multiplicaron en la región los conflictos sociales, generando una ruptura entre esos gobiernos y los movimientos sociales que en un inicio les permitieron llegar al poder, principalmente pueblos indígenas y movimientos campesinos. La extensión de dichos conflictos es visible cuando se mapean las diversas redes y articulaciones en torno a la defensa de la biodiversidad y el agua, o contra el el extractivismo y los proyectos de integración por la infraestructura en América Latina.

9 Datos disponibles en la página web del PNUD: <http://www.pnud.org.br/odm1.aspx>

10 Datos disponibles en la página web de la FAO: <http://www.fao.org/3/a-i4674s.pdf>

11 Según datos del PNUD, disponibles en <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BRA>. Las desigualdades internas son todavía muy importantes entre las regiones (hay 5 veces más pobres en el Nordeste que en el Sur), entre zonas rurales y urbanas (la pobreza rural es tres veces mayor que la urbana) y entre grupos raciales (el 68% de las personas que viven en situación de extrema pobreza son negros o pardos, frente a un 28% de blancos) (Milani et al, 2015).

MOVIMIENTOS SOCIALES, RECURSOS NATURALES Y CONFLICTOS*Conflictos sociales por recursos naturales y geoestratégicos, en 2014*

Fuente: Milani et al., 2015.

A pesar de su importancia regional, ante un sector tan económicamente relevante, las demandas y protestas de los movimientos sociales y de los sectores más críticos de la sociedad son invisibilizadas, controladas y reprimidas por el Estado, que infantiliza o criminaliza a los actores que cuestionan las prácticas de las empresas extractivistas, argumentando que se trata de expresiones anti-patrióticas e incluso ilegales, que colocan en riesgo el desarrollo nacional. De esta forma, como advierte Svampa, “los nuevos movimientos socioambientales se instalan en un campo de difícil disputa. Por un lado, deben enfrentar directamente la acción global de las grandes em-

presas transnacionales, provenientes del Norte desarrollado, quienes en esta nueva etapa de acumulación del capital se han constituido en los actores claramente hegemónicos del modelo extractivo-exportador. Por otro lado, en el plano local, deben confrontarse con las políticas y orientaciones generales de los Gobiernos –tanto a nivel provincial como nacional–, quienes consideran que en la actual coyuntura internacional las actividades extractivas constituyen la vía más rápida –sino la única en esas regiones hacia un progreso y desarrollo, siempre trunco y tantas veces postergado en estas latitudes” (Svampa, 2008: 17).

MÁS ALLÁ DE LOS ESTADOS: LAS EMPRESAS Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA CSS

Para entender los impactos diferenciados de ese desarrollo, Hogenboom llama la atención sobre la necesidad de tener en cuenta no sólo la dimensión nacional, sino un enfoque más escalar y multi-actor, que visibiliza algunas de las contradicciones a las que se enfrentan las izquierdas latinoamericanas. En esos países¹², el desarrollismo ha supuesto que “a pesar de que el Estado ha ganado algo de ‘territorio’ sobre el mercado, esto solo ha sido posible por una limitada expansión del papel de la sociedad civil en las políticas de minería. Los intereses de las comunidades locales y las preocupaciones ecológicas continúan siendo desatendidas” (Hogenboom, 2012: 134). El desentendimiento y cierre de la comunicación entre Estado y sociedad civil en el ámbito nacional está llevando a tejer solidaridades entre diversos espacios locales (de la Amazonia a los Andes), a través de redes transnacionales de afectados e indignados, que tratan con ello de superar las estrategias estatales de cooptación o debilitamiento de la sociedad civil. La cooperación internacional ha jugado en ocasiones un papel importante en la articulación de estas redes, mostrando las posibilidades de prácticas alternativas de solidaridad construidas a partir de otros actores y narrativas (desde la implementación de proyectos de fortalecimiento de la ciudadanía a la creación de brigadas internacionalistas, pasando por experiencias de formación popular) (Bringel y Vieira, 2015).

Esas movilizaciones reclaman, mas allá de una resistencia a los modelos de desarrollo extractivistas, nuevas políticas participativas

12 Esta lectura general no implica que no existan diferencias y matices importantes en las relación entre el Estado, el mercado y la sociedad en función de las correlaciones de fuerzas internas y de los posicionamientos sistémicos de los diversos países. Para una lectura más completa y pormenorizada de las relaciones entre movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina se recomienda el artículo de Bringel y Falero (2015).

y el debate y definición de nuevos modelos de desarrollo que realmente superen el neoliberalismo (Hogenboom, 2012: 140) y que aseguren la justicia social y ambiental. Defienden la naturaleza como el territorio en el que construir resistencias y alternativas, así como una mayor autonomía y participación ciudadana en la formulación de las agendas sociales, políticas y económicas. El peligro de la cooptación de estas agendas, vaciándolas de su sentido original¹³, es que pueden terminar haciendo antagónicas dos grandes ideas fuerza históricamente en la región: el desarrollo y la emancipación. Para Achille Mbembe, “es necesario un nuevo equilibrio de poder entre el Estado y la sociedad. De ambos lados: desde abajo, a través de luchas sociales y de la democratización, y desde arriba, ya que las élites están desnacionalizadas. Ya no rinden cuentas al pueblo. Se han insertado en circuitos internacionales” (en *Le Monde*, 2015). Ante ello, los movimientos sociales continúan disputando los sentidos del desarrollo, el territorio, la democracia y la autonomía, que ya no se pueden llenar únicamente en el ámbito nacional o en diálogo con el Estado (Svampa, 2008).

A pesar de estas protestas, las prácticas dominantes de CSS hoy siguen la estrategia desarrollista cuyas consecuencias sociales y ambientales no están siendo suficientemente discutidas, haciendo desaparecer el marco sistémico en el que se insertan. Como advierte Gudyne (2012), cuando el capitalismo deja de ser un asunto debatible, el horizonte de cambios desaparece por completo. La construcción de alternativas implica visibilizar los conflictos que el actual modelo de desarrollo genera en las diversas escalas, y el papel que en ellos juegan los diversos actores políticos, económicos y sociales. (Bringel y Echart, 2015).

Si la centralidad de los Estados en las prácticas de CSS parece no estar en discusión, los beneficios que de ellas extraen las grandes empresas contratistas no son nada desdeñables, mostrando que

13 Las disputas en torno a la definición de las agendas de desarrollo son una muestra de la importancia que tienen para los diversos actores. El debate en torno del desarrollo sostenible hoy en el centro de las agendas de desarrollo es ilustrativo de ello. Svampa (2008) muestra como se logró la apropiación de lo “sostenible”, una demanda originaria de los movimientos y organizaciones sociales, hasta adaptarse a los intereses de los Estados y de las propias empresas responsables de la degradación medioambiental, alejándola con ello de su contenido mas estructural, de justicia ambiental. El ámbito de la alimentación es otro de los ejemplos paradigmáticos de los diversos marcos discursivos que movilizan Estados, empresas del agronegocio y movimientos campesinos, siendo el caso brasileño especialmente interesante de analizar, por los desdoblamientos que adquiere su cooperación sur-sur para adecuarse a esos intereses en disputa (Echart, 2016; Echart et al., 2013a).

son en realidad las asociaciones público-privadas las que definen los rumbos y objetivos, como una práctica que se extiende de la cooperación tradicional a las agendas internacionales (hoy los Objetivos de Desarrollo Sostenible), así como a las experiencias de las potencias emergentes.

Diversos estudios muestran, en el caso brasileño, la fuerte interacción entre Estado y sector privado en política exterior, y específicamente en la CSS, si se analiza la direccionalidad de los proyectos de cooperación técnica, la inversión privada de empresas brasileiras y la financiación pública de esas empresas a partir del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social¹⁴. La fuerte interacción entre ambas lógicas se ve también en la importancia de las visitas presidenciales como impulsoras de las misiones empresariales¹⁵, en lo que parece ser un proceso de privatización más que de democratización de las decisiones: las instituciones públicas actúan como facilitadoras de los intereses privados, sin tener en cuenta las demandas y experiencias ciudadanas. El Ranking de las Transnacionales Brasileñas elaborado por la Fundación Dom Cabral, llama la atención sobre los fuertes impactos de la política exterior brasileña en el proceso de creciente internacionalización de empresas como JBS, Gerda, Stafinini o Vale (Fundación Dom Cabral, 2013). Es interesante también destacar que de las 10 empresas mas transnacionalizadas se encuentran tres dedicadas al sector alimentario (JBS-Friboi, Marfrig Alimentos e Minerva Foods), que es a su vez el principal sector de la CSS brasileña¹⁶. La cartografía temática nos ayuda a visibilizar estas dinámicas si comparamos donde se ubican los proyectos de cooperación y la localización de algunas de las principales empresas brasileñas.

14 Ver, por ejemplo, los capítulos de Ana Saggioro García y Elsa Sousa Kraychete en este mismo libro.

15 Como ejemplo, la visita del Ministro de Exteriores, Mauro Vieira, a varios países africanos, entre ellos Camerún y Senegal, en agosto-septiembre del 2015, en la que se incluyen encuentros empresariales sobre oportunidades de negocios, organizados por el Departamento de Promoción Comercial e Inversiones y la Agencia Brasileira de Promoción de Exportaciones e Inversiones (Apex-Brasil). Más información en: <http://eventos.dpr.gov.br/Sites/Africa/>

16 Sector en el que un conjunto muy diverso de actores están involucrados, desde el Itamaraty y la Agencia Brasileña de Cooperación hasta la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Ministerio de Desarrollo Social, la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (APEX/MDIC), el Ministerio de Desarrollo Agrario, entre otros.

COOPERACIÓN BRASILEÑA EN EL MUNDO

Capital brasileño destinado a la cooperación, en 2010, en millones de reales



PRINCIPALES EMPRESAS BRASILEÑAS EN EL MUNDO

Lugar de las actividades por empresa, en 2014



Fuente: Milani et al., 2015.

Teniendo en cuenta estas interacciones, conviene plantearse cuál es el objetivo real de la CSS: ¿El desarrollo de ambos socios o la internacionalización de las empresas brasileñas? ¿Son ambos compatibles? Diversas denuncias parecen apuntar lo contrario, por los impactos negativos que algunos proyectos están teniendo en comunidades locales, en los campesinos, en los derechos humanos o en el medio ambiente. Un ejemplo paradigmático en este sentido es el proyecto ProSavana

en Mozambique¹⁷, pero también las protestas contra la Vale (que han terminado generando una red internacional de afectados por la Vale¹⁸) o contra la Odebrecht¹⁹, entre otras. Los fuertes conflictos sociales que se están generando remiten de nuevo al debate sobre los límites de definir el desarrollo como mero crecimiento económico, sin tener en cuenta los impactos sociales, medioambientales y en los derechos de los pueblos. Se debe aquí adoptar una coherencia de políticas con el desarrollo (Millan, 2014), que implica asegurar que el desarrollo de los socios, supuestamente apoyado con los proyectos de cooperación técnica, no sea dañado por otras políticas o prácticas de antiooperación (Llistar, 2009).

Frente a la importancia que adquieren las empresas en los proyectos de desarrollo, los actores sociales tienen cada vez menos espacio. La relevancia de los movimientos sociales en la disputa por los sentidos del desarrollo y por la definición de las agendas no se refleja en el lugar que ocupan en las estructuras del sistema de cooperación, y especialmente en el caso de la CSS. Muy por el contrario, son los grandes ausentes de esas instituciones. Los actuales argumentos esgrimidos por los gobiernos del sur apuntan,

17 Las denuncias han llevado a una campaña contra el ProSavana que ha movilizó a diversos actores sociales mozambiqueños, japoneses y brasileños. Para más información ver las páginas web de la Unión Nacional de Campesinos de Mozambique, La Via Campesina o FASE, entre otras muchas: <http://www.unac.org.mz/index.php/component/content/?view=featured&start=75>; <http://viacampesina.org/en/index.php/actions-and-events-mainmenu-26/stop-transnational-corporations-mainmenu-76/1650-no-to-prosavana-campaign-mozambicans-seek-regional-solidarity>; <http://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/o-que-quer-o-brasil-com-o-prosavana/>

18 En el Documento Político del V Encuentro Internacional de las Afectadas y Afectados por la Vale, en agosto de 2015, denunciaban que “Los Estados Nacionales de los países donde la Vale opera son cómplices de esas violaciones cometidas por la empresa, en especial el Estado Brasileño por tener acciones de la empresa y financiar con recursos públicos subsidiados del BNDES tales operaciones. La firma de convenios y acuerdos entre Estados y la Vale a costa de los derechos de los trabajadores y de las comunidades y el fomento de grandes proyectos de desarrollo económico contribuyen para perpetuar las desigualdades sociales, como por ejemplo el acceso a la tierra. El resultado es el sacrificio de los derechos conquistados, bajo el pretexto de la crisis económica. Repudiamos también las prácticas de evasión fiscal, el incumplimiento de los procesos de licencia ambiental e, sobre todo, la criminalización de los defensores y las defensoras de derechos humanos y los liderazgos en resistencia”. Para más información ver: <https://atingidospelavale.wordpress.com>

19 El último escándalo internacional en el que se ha visto involucrada esta empresa es la condena por trabajo esclavo y tráfico de personas en Angola. Ver: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150831_odebrecht_angola_condenacao_pai_jf

por un lado, a la falta de patriotismo y a la deslealtad de las organizaciones y movimientos sociales al denunciar las consecuencias negativas del proyecto desarrollista, y, por otro lado, a una histórica instrumentalización de las organizaciones no gubernamentales para legitimar la injerencia del Norte, y con ella debilitar la soberanía nacional y el papel del Estado. También en el Norte la crisis ha contribuido a reconfigurar el papel de la sociedad civil, en parte por la disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo, en parte por la desconfianza y el escaso lugar en las formas de CSS y triangular. Así, los actores sociales son excluidos del debate, máxime en una cooperación Sur-sur todavía fuertemente vinculada a una política externa que se define como esfera exclusiva de los Estados. Lo cierto es que las asociaciones público-privadas han conseguido “quitarse de encima” una sociedad civil potencialmente incómoda. En este marco, la participación de la sociedad civil es vista con mucho mayor recelo que las empresas privadas, con mayores críticas al peligro de interferencia e injerencia en la soberanía estatal de las organizaciones sociales que de las empresas. Si los actores sociales servían cuando apoyaban al Estado en su promesa de desarrollo como emancipación, son dejados fuera cuando disputan los sentidos de esa promesa al Estado.

No es una novedad. Desde sus inicios, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo ha invisibilizado o cooptado, como estrategia de contención, la agencia emancipadora de otros actores mas allá del Estado para mantener el sistema en funcionamiento. Las prácticas de cooperación han delegado a la ciudadanía a un papel de receptora pasiva de programas sociales, o de ejecutora de proyectos, olvidando su defensa del desarrollo como proyecto emancipador de las poblaciones del sur contra la dominación del centro, y su participación activa en la definición de políticas en diversas formas y escalas. En efecto, la participación de los actores sociales no se limita a la ejecución de servicios públicos que históricamente realizaron las ONG, sino que incluye todo un amplio conjunto de actividades de disputa de conceptos, definición de agendas y *agenda setting*, rendición de cuentas, control ciudadano y evaluación, sensibilización ciudadana, etc. (Echart, 2008).

Es necesario ver la participación de la sociedad civil en las diversas fases de la política de cooperación para el desarrollo, y en cada una de ellas tener en cuenta las dimensiones estructurales pero también la agencia y capacidad de los diversos actores: definición de las prioridades del desarrollo, formulación de políticas públicas, seguimiento y evaluación de los resultados y aprendizajes y retroalimentación para

la elaboración de nuevas agendas y políticas. De la misma manera, en cada una de esas fases existen diversas estrategias de participación de las fuerzas sociales, desde la participación institucional convencional, por invitación, que suelen limitarse a debatir agendas predefinidas, a todo un conjunto de prácticas disruptivas que entran en el debate de los sentidos del desarrollo, desde las comunidades locales al espacio nacional, y en redes regionales y globales, como esferas interconectadas (Echart, 2008).

La deslegitimación y criminalización que hoy sufren los movimientos sociales y las solidaridades transnacionales tiene que ver precisamente con el desafío que suponen al actual modelo de desarrollo. En los últimos tiempos, la confianza social en la promesa de desarrollo está disminuyendo, y las demandas de participación, democracia y autonomía ya no siempre establecen a los Estados como aliados e interlocutores. Al no aceptar los formatos que el sistema abre a esa participación, la mayoría de las veces instrumental a sus intereses, y continuar exigiendo canales diversos y democráticos de participación ciudadana en las diversas fases de la elaboración de esta política de cooperación, ayudan a pensar proyectos emancipatorios y a construir alternativas al actual modelo de desarrollo a partir de otras narrativas.

Desde una perspectiva crítica siempre se ha prestado especial atención a las posibilidades transformadoras y contrahegemónicas de las fuerzas sociales. Para Cox, junto a sus dimensiones objetivas (creciente desigualdad social, proceso de polarización social a escala global, etc.), el orden mundial es también una realidad intersubjetiva, en la cual conviven diferentes visiones del mundo, en función de las diversas condiciones de vida y experiencias históricas de los diversos grupos sociales. En ese debate sobre modelos de desarrollo es necesario recuperar a las personas, las percepciones que los “afectados” tienen de ese desarrollo, es decir, de aquellos que están denunciando sus impactos en la usurpación de tierras a los campesinos, el olvido de las comunidades indígenas, los daños medioambientales, la criminalización de las luchas sociales, etc. En esa dimensión intersubjetiva, y en las ideas que en ella se van tejiendo, es posible construir alternativas viables al actual orden capitalista hegemónico. En este sentido, si el sistema internacional de cooperación para el desarrollo ha contribuido a mantener determinadas estructuras del orden mundial reflejando y reforzando la hegemonía, la disputa de sentidos en su seno por parte de las fuerzas sociales puede ayudar a crear órdenes mundiales alternativos que se comprometan con la equidad social, el mutuo reconocimiento de

los pueblos, los derechos humanos, la no violencia, el respeto a la naturaleza, etc. (Cox, 1996a).

Escobar también resalta la fuerza de esa agencia de los movimientos sociales para encontrar alternativas al desarrollo, rompiendo con las premisas que hacen del mismo una forma de conocimiento y de poder, con la naturalización de ese discurso y con los estragos que ha generado en las sociedades del Sur. Y para tal, ha de construirse a partir de la acción colectiva, de la experiencia local y de la autonomía de las comunidades, para fomentar “cambios en las instituciones y las relaciones sociales, apertura a las diversas formas de conocimiento y manifestaciones culturales, nuevos estilos de participación, una mayor autonomía de la comunidad sobre la producción de normas y discursos” (Escobar, 1992: 28).

Las posibilidades que se han abierto con el surgimiento de nuevos actores en el sistema de cooperación ofrecen varias formas de transformación del orden mundial: la primera de ellas es reestructurar la hegemonía debilitada por la crisis, incluyendo en ella a las nuevas potencias emergentes, que parece ser el camino adoptado. La segunda es la construcción de una narrativa contrahegemónica, que implica aprovechar los cambios generados en las relaciones Estado/mercado/sociedad para tejer solidaridades transnacionales que contribuyan a crear nuevas ideas, instituciones y órdenes mundiales. Esos cambios, por tanto, han de ir unidos a una participación renovada y autónoma de las fuerzas sociales, de forma que pueda disputar y crear nuevas narrativas.

LA RECUPERACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO NARRATIVA EMANCIPATORIA

La creación de narrativas alternativas y contrahegemónicas exige discursos emancipadores que recuperen la agencia de los movimientos sociales, la centralidad de la ciudadanía, y algunas de las ideas fuerza que han permeado sus demandas. En este proceso, la definición del desarrollo no puede darse desde arriba, de forma predeterminada, sino que debe incorporar a los diversos actores involucrados en estas dinámicas. Y un primer paso es restablecer la capacidad de esos actores de disputar los sentidos del desarrollo.

Como advierte Escobar, en un momento en que la agenda está pautada por la satisfacción de las necesidades básicas establecidas en objetivos globales, no hay que olvidar que “el proceso de interpretación y satisfacción de las necesidades está inextricablemente vinculado al aparato de desarrollo”, y que por lo tanto, “la lucha sobre la interpretación de necesidades es una arena política de lucha clave para los nuevos actores sociales involucrados en redirigir los aparatos del

desarrollo y el Estado”. En este escenario, “el desafío para los movimientos sociales – y los “expertos” que trabajan con ellos – es lograr nuevas formas de hablar acerca de las necesidades y de exigir su satisfacción que eluden la racionalidad del desarrollo con su discurso “necesidades básicas”. La “lucha por las necesidades” debe ser practicada de manera favorable a la redefinición de desarrollo y la naturaleza de la política” (Escobar, 1992: 46).

Una propuesta en este sentido es comenzar a definir el desarrollo a partir de los discursos y de las prácticas que los afectados por el mismo han ido tejiendo, y que van unidos a la lucha por derechos: derecho a una vida digna, a la educación de calidad, a la soberanía alimentaria, al acceso a la tierra, al respeto y la no discriminación, a la participación política en igualdad de condiciones, etc. Es decir, comenzar a analizar los impactos del desarrollo en términos de realización o violación de derechos humanos, definidos a partir de las experiencias no solo globales o nacionales, sino también en sus apropiaciones e innovaciones locales. Esta visión del desarrollo como la realización de los derechos humanos permite superar una agenda basada en indicadores de renta y consumo, de crecimiento económico y lucha contra la pobreza, como objetivos predefinidos desde arriba que guían la mayoría de los programas asistencialistas, para comenzar a ver el grado de satisfacción y acceso a servicios básicos que garantizan esos derechos, como la salud, la educación o la vivienda²⁰. Se retoman con ello los debates sobre la garantía universal de los derechos, las causas estructurales de su vulneración, la reproducción sistémica de desigualdades o la participación ciudadana en las deliberaciones democráticas.

Un enfoque de derechos humanos permite incluir una diversidad de: 1) dimensiones del desarrollo (más allá de lo económico, para centrarse en los derechos políticos, sociales o culturales), 2) políticas (adoptando un enfoque global, una coherencia de políticas, que vincule la cooperación con las dinámicas estructurales y con el conjunto de políticas que inciden en el desarrollo y los derechos humanos), 3) actores (incluyendo, además del Estado como titular de obligaciones, a los titulares de derechos –las personas– y de respon-

20 A pesar de los indudables avances en Brasil en la lucha contra la pobreza, datos del PNUD (2013) señalan un escaso nivel de satisfacción entre los brasileños respecto a la salud (solamente un 44% se declararon satisfechos), la educación (53,7%) o la seguridad (40%). Surgieron en los últimos años fuertes demandas sociales de ampliación de derechos y de mejoras en el transporte, vivienda (7% de la población urbana vive en asentamientos precarios), salud (sólo hay 1,7 médicos por cada 1000 habitantes, situación agravada en las zonas rurales) y educación (donde la calidad continúa siendo un reto).

sabilidades, –empresas, organizaciones, movimientos sociales, etc.–) y 4) escalas (de lo local a lo global, y no sólo nacional, incluyendo la dimensión estructural de las responsabilidades comunes y diferenciadas para la construcción de relaciones más equitativas entre los pueblos). Además de estar basados en estándares internacionales que les otorgan fuerza vinculante.

La lucha de poder por la definición de marcos interpretativos es importante también en el campo de los derechos, con diversos actores (Estados, movimientos sociales, empresas) disputando significados²¹. En esa definición de los derechos incide a su vez la dimensión vertical de las relaciones internacionales, dándose apropiaciones e instrumentalizaciones por parte de los actores más poderosos, lo que ha llevado a denunciar la hegemonía occidental en la definición de los derechos humanos²². Ante la instrumentalización hecha por los actores hegemónicos, pero también ante las críticas de quienes los niegan por su vinculación a un proyecto occidental universalizante, reivindicamos aquí la necesidad de nuevas aproximaciones y narrativas que entienden que los derechos humanos como un conjunto de procesos que crean y consolidan espacios de lucha por una particular concepción de la dignidad humana. Por tanto, no son un corpus jurídico cerrado, alcanzado una vez y para siempre, sino un proceso de constante disputa y construcción para la obtención de bienes políticos, económicos, simbólicos, etc., cuya distribución es desigual debido a las dinámicas jerárquicas y excluyentes existentes al interior de las sociedades (Joaquín Herrera Flores, 2001, 2005). Es gracias a esas luchas que las demandas sociales dan lugar a derechos y van adquiriendo fuerza jurídica

Pero además, creemos importante recuperar otras historiografías que sitúan el surgimiento de los derechos humanos, no en la propuesta universalizante occidental, sino en las luchas que se han dado en los complejos Estado/mercado/sociedad tanto internamente como

21 Ya mostramos en otro espacio, las diversas visiones en pugna en el caso de la alimentación: a pesar de ser un derecho básico, es interpretado por los diversos actores de forma no solo diferente sino en ocasiones opuesta: soberanía alimentaria, seguridad alimentaria, mercancía, etc. (Echart et al, 2013a).

22 En la relación entre los países del centro y de la periferia esta también es aun una arena en disputa. Por poner un ejemplo, existe un énfasis bien diferente en la visión de los derechos de Estados Unidos y de Ecuador, con denuncias mutuas de incumplimiento de los estándares de derechos humanos. Ver, por ejemplo: <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-llama-a-estados-unidos-a-respetar-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-y-a-responder-por-violaciones-a-estos-derechos-fuera-de-su-territorio/>, <http://www.humanrights.gov/dyn/countries/ecuador.html>. Ello a pesar de que Ecuador haya ratificado los 18 Tratados internacionales de Derechos Humanos y Estados Unidos solo 9. Ver: <http://indicators.ohchr.org>.

internacionalmente. La evolución de lo que se conoce como las tres generaciones de derechos (vinculados a la libertad, la igualdad o la solidaridad) ha estado intrínsecamente ligada a luchas políticas y a movimientos de defensa de los derechos humanos. Las luchas políticas vinculan a las democracias liberales con los derechos civiles y políticos, a los países comunistas con derechos económicos y sociales, y a los países del sur con los derechos de tercera generación, basados en la idea de solidaridad (recordemos que el derecho al desarrollo es una reivindicación de los países del sur, heredera de la visión africana de los derechos humanos²³). Pero a su vez, dentro de los Estados, estos derechos han sido reivindicados y disputados desde abajo, y se han ido concretando en procesos de disputa política, desde los movimientos sindicales, obreros, feministas, culturales, ecologistas, pacifistas, de defensa de los derechos civiles, de liberación nacional, de reivindicación de minorías, de solidaridad internacional o por la justicia social, entre otros.

El potencial que ofrecen los derechos humanos para defender y garantizar la justicia y la dignidad humana, visibilizando las prácticas que los vulneran, es esencial para impulsar procesos de desarrollo inclusivos. Se recuperarían así los derechos humanos en cuanto discurso emancipador, que ayuda a situar el contexto de los procesos de desarrollo, desde un enfoque global, así como las prácticas de los diversos actores y sus impactos, más allá de las repercusiones económicas, en las condiciones de vida y en los derechos de las personas (Echart, 2013b).

En un momento en el que se disputan formas de organización y actuación global, una visión crítica, con centralidad de los derechos humanos, ofrece una elección normativa por un orden político y social diferente del prevaleciente, recuperando la capacidad de agencia de los actores sociales en el sistema internacional, como principal fuerza con potencial transformador y contrahegemónico. Un primer

23 La Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, trató de dar contenido real al artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (relativo al derecho a “un orden social e internacional en el que los derechos proclamados en esta declaración se hagan plenamente efectivos”), recogiendo el derecho de los pueblos “a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad”. Es el único tratado internacional que ha positivado esta reivindicación, que será recuperada y ampliada por la Declaración del Derecho al Desarrollo de 1986: “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”.

paso es mirar mas allá del Estado, de una visión estadocéntrica y verticalizada de las relaciones internacionales, para recuperar el espíritu de comunidad (una nueva “Asabiya”, como proponía Ibn Khaldun), el valor de la solidaridad social y política, de la diversidad y del multilateralismo como forma de construir un orden global alternativo (Cox, 1996b). En este sentido, se debe mirar a otras prácticas que construyen la cooperación Sur-Sur desde abajo, a través de actores que cuestionan los significados dominantes en el campo del desarrollo, y sus impactos en la vida de los pueblos, al tiempo que entrelazan experiencias y narrativas solidarias alternativas. Ayudan con ello a articular a los actores de un Sur Global cuyas prácticas emancipatorias se aproximan más a una posible renovación del Espíritu de Bandung que dio origen a la Cooperación Sur-Sur.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial 2013 “Growing Africa: Unloking the Potencial of Agrobussiness” en Washington DC, Financial and Private Sector Development Department. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2013/03/13/000350881_20130313100019/Rendered/PDF/759720REPLACEM0mmmary0pub03011013web.pdf
- Bayart, Jean-François 2011 África en el espejo. Colonialidad, criminalidad y Estado (México, Fondo de Cultura Económica).
- Bringel, Breno y Falero, Alfredo 2015 “Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones” en *Caderno CRH* vol. 28 N° 74.
- Bringel, Breno y Vieira, Flávia 2015 “Movimientos internacionalistas y prácticas de cooperación sur-sur” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* N° 36 (Madrid: IUDC-UCM) pp. 65-79.
- Bringel, Breno y Echart, Enara 2015 “Movimientos sociales, desarrollo y emancipación” en Sotillo, J. Á. (Dir.) *Antología del Desarrollo* (Madrid: IUDC/La Catarata).
- Cox, Robert 1996a “Social forces, states, and world order” en Cox, R. y Sinclair, T. J. *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Cox, Robert 1996b “Towards a posthegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun” en Cox, R. y Sinclair, T. J. *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Cox, Robert 2007 “Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método” en Gill, Stephen (Ed.) *Gramsci*:

materialismo histórico e relações internacionais (Rio de Janeiro: Editora UFRJ).

- Echart, Enara y Carvalho, Tassia 2016 “A cooperação sul-sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?”. *Caderno CRH* (UFBA. Impresso), v. 29, p. 33-52.
- Echart Enara, Gilsanz, J., Bringel, B., Surasky, Javier 2013a “Cooperación Sur-Sur y Derechos Humanos. El Derecho a la alimentación en la cooperación argentina y brasileña desde un enfoque basado en los Derechos Humanos”. Serie Documentos de Trabajo. , v.25 (Madrid, IUDC-UCM).
- Echart, Enara 2013b “Direitos Humanos e Cooperação Sul-Sul” en Ivo, Anete Brito Leal (Coord.). *Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas* (São Paulo: Annablume).
- Echart, Enara 2009 “La agenda del desarrollo: potencialidades y límites de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” en Rodríguez Manzano, I. Y Teijo García, C. (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle* (Madrid: IUDC/La Catarata).
- Echart, Enara 2008 *Movimientos sociales y Relaciones Internacionales. La irrupción de un nuevo actor* (Madrid: IUDC-UCM/Catarata).
- Escobar, Arturo 1992 “Imagining a post-development era: Critical Thought, social movements and development” en *Social Text* N° 31/32, Special Issue on Third World and Post-colonial issues, pp. 20-56, Duque University Press.
- Escobar, Arturo 1996 *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo* (Bogotá: Norma).
- Fundación Dom Cabral 2013 *Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2013: os impactos da política externa na internacionalização de empresas brasileiras*. Disponible en: <http://www.fdc.org.br/professorespesquisa/publicacoes/Paginas/publicacao-detalhe.aspx?publicacao=18406>.
- González Casanova, Pablo 1963 “Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo” en *América Latina: Revista del Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales*, VI (3), Río de Janeiro.
- Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo 2011 *Más allá del desarrollo* (Quito: Ediciones Abya Yala/Fundación Rosa Luxemburg).
- Gudynas, Eduardo 2012 “Extractivismos persistentes y el progresismo sudamericano” en Daza, M.; Hoetmer, R. Y Vargas,

- V. *Crisis y movimientos sociales en Nuestra América: cuerpos, territorios e imaginarios en disputa* (Lima: Programa Democracia y Transformación Global).
- Herrera Flores, Joaquín 2005 *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto* (Madrid: Ediciones de la Catarata).
- Hogenboom, Barbara 2012 “Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America” en *Journal of Developing Societies* Vol. 28 (2), pp. 133-158.
- Le Monde Diplomatique 2015 *Afrique, l’envol. Hors Série* (Paris: Le Monde).
- Llistar, David 2009 *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional* (Barcelona: Icaria editorial).
- Milani, Carlos; Echart, Enara; Duarte, Rubens y Klein, Magno 2015 *Atlas de la Política Exterior Brasileña* (Buenos Aires: CLACSO). Disponible en: http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=987&pageNum_rs_libros=0&totalRows_rs_libros=957
- Millán Acevedo, N. 2014 “Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones” en *Papeles 205 y más* N° 17, Madrid.
- PNUD 2013 “El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso”. Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York, PNUD. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2013>
- PNUD 2012 *Towards a Food Secure Future. African Human Development Report 2012* (Nueva York: PNUD). Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Africa%20HDR/UNDP-Africa%20HDR-2012-Summary-EN.pdf>
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter 2001) *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sostenibilidad* (México DF: Siglo XXI).
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter 2012 “Sustentando a insustentabilidade Comentários à Minuta Zero do documento base de negociação da Rio+201” en *EcoDebate. Cidadania e Meio Ambiente* (s/d)
- Quijano, Aníbal 2012 “¿Bien vivir? Entre le ‘desarrollo’ y la descolonialidad del poder” en Daza, M.; Hoetmer, R. Y Vargas, V. *Crisis y movimientos sociales en Nuestra América: cuerpos, territorios e imaginarios en disputa* (Lima: Programa Democracia y Transformación Global)..

- Rist, Gilbert 2002 *El desarrollo: historia de una creencia occidental* (Madrid: Catarata / IUDC-UCM).
- Sen, Amartya 2000 *Desarrollo y libertad* (Madrid: Planeta).
- Sotillo, José Ángel (Dir.) 2015 *Antología del Desarrollo* (Madrid: IUDC/La Catarata).
- Stavenhagen, Rodolfo 1963 “Clases, colonialismo y aculturación” en *América Latina: Revista del Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales*, VI (4), Río de Janeiro.
- Surasky, Javier 2015 “Descolonización y Desarrollo” en Sotillo, J. Á. (Dir.) 2015 *Antología del Desarrollo* (Madrid: IUDC/La Catarata).
- Svampa, Maristella 2008 “La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes” en Svampa, M. *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político* (Buenos Aires: Siglo XXI/CLACSO).

SOBRE LOS AUTORES

Ana Saggioro Garcia es Profesora-Investigadora del Departamento de Historia y Relaciones Internacionales de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, Doctora en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro.

Bruno Ayllón Pino es 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 (SENES-CYT) 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).

Carlos R. S. Milani es Profesor-Investigador del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP-UERJ), Investigador 1-C del Consejo Nacional de Investigación de Brasil (CNPq), Coordinador del Laboratorio de Análisis Político Mundial (www.labmundo.org), becario “Cientista do Nosso Estado”

(FAPERJ) y Coordinador del Grupo de Trabajo *Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo en América Latina* del CLACSO (2013-2016).

Elsa S. Kraychete es Profesora-Investigadora de la Universidad Federal de Bahía/Brasil, actúa en la Maestría de Relaciones Internacionales y en el Núcleo de Postgrado en Administración. Coordina el Laboratorio de Análisis Política Mundial, antena LABMUNDO/Salvador.

Enara Echart Muñoz es Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, Profesora e Investigadora del Centro de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (CCJP-UNIRIO), Coordinadora del Grupo de Investigación Relaciones Internacionales y Sur Global (GRISUL) y Co-Coordinadora del LABMUNDO-Rio.

Javier Surasky es Coordinador de Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), Magister en Relaciones Internacionales y Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo.

Juan Pablo Prado Lallande es Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Doctor en Relaciones Internacionales y Magister en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

Maria Regina Soares de Lima es investigadora senior del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP-UERJ), Investigadora 1-A del Consejo Nacional de Investigación (CNPq), Coordinadora del Observatorio Político Suramericano (<http://observatorio.iesp.uerj.br>) y del proyecto “A Inserção do Rio de Janeiro nas Agendas da Cooperação Sul-Sul Descentralizada” (FAPERJ).

Michele Dolcetti-Marcolini es Master en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Trabaja en las siguientes líneas de investigación: cooperación sur-sur; estudios poscoloniales y economía política internacional.

Rita Giacalone es Ph.D. (Indiana University), Profesora Titular de Historia Económica, Coordinadora del Grupo de Integración Regio-

nal (GRUDIR) e Investigadora del Centro de Estudios Agroalimentarios (CIAAL), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos es Doctora en Administración por la Universidad Federal da Bahía (UFBA), Investigadora FAPESB (Fundación de Apoyo a la Investigación del estado de Bahía) y CAPES (MEC-Brasil) en el Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales (PPGRI-UFBA) y en el LABMUNDO-Salvador.

Tahina Ojeda Medina es investigadora y docente del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Ciencia Política con especialidad en Relaciones Internacionales, máster en Estudios Contemporáneos de América Latina y magíster en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciada en Estudios Internacionales y Abogada por la Universidad Central de Venezuela.

LISTADO DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL LIBRO

ABC: Agencia Brasileña de Cooperación / Agência Brasileira de Cooperação.

ABONG: Asociación Brasileña de Organizaciones no Gubernamentales / Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais.

AG: Asamblea General de las Naciones Unidas / Assembleia Geral das Nações Unidas.

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

AMEXCID: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional al Desarrollo.

AP: Alianza del Pacífico / Aliança do Pacífico.

AP 2015: Agenda Post 2015.

ASA: Cumbre América del Sur-África / Cúpula América do Sul-África.

ASACOF: Foro de Cooperación América del Sur-África.

ASPA: Cumbre América del Sur-Países Árabes / Cúpula América do Sul-Países Árabes.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo / Banco Inter-Americano de Desenvolvimento.

BRICS: Grupo Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul.

- CAD: Comité de Asistencia para el Desarrollo.
- CAN: Comunidad Andina de Naciones / Comunidade Andina de Nações.
- CARICOM: Comunidad del Caribe.
- CEBRAP: Centro Brasileiro Análise Planejamento.
- CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños / Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos.
- CEPAL: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.
- CID: Cooperación Internacional para el Desarrollo / Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.
- COPOM: Comitê de Política Monetária (Brasil).
- CSS: Cooperación Sur-Sur / Cooperação Sul-Sul.
- CTP. Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo.
- DAES: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
- ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- FSM: Foro Social Mundial / Fórum Social Mundial.
- G77: Grupo de los 77 / Grupo dos 77.
- GAEI-Datos: Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos.
- GANES: Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda Post-2015.
- GAPA-BAHIA: Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia.
- GDNU: Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas.
- GT Post-2015: Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post-2015.
- IPC-IG: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.
- IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil).
- LEA: Liga de Estados Árabes.
- MERCOSUR: Mercado Común del Sur / Mercado Comum do Sul.
- MRE: Ministerio de las Relaciones Exteriores (Itamaraty) / Ministério das Relações Exteriores
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico / Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos.
- ODM: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio / Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável / Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- OEA: Organización de los Estados Americanos / Organização dos Estados Americanos.
- OMC: Organización Mundial del Comercio / Organização Mundial do Comércio.
- OPEP: Organização dos Países Exportadores de Petróleo.
- OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil / Organizações da Sociedade Civil.
- OWG: Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- PIFCSS: Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PFCSS).
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- PRM: Países de Renta Media / Países de Renda Média.
- PT: Partido dos Trabalhadores,
- REBRIP: Rede Brasileira de Integração dos Povos.
- SEGIB: Secretaría General Iberoamericana / Secretaria-Geral Ibero-Americana.
- SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe / Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe.
- SG: Secretario General de las Naciones Unidas / Secretário-Geral das Nações Unidas.
- SICA: Sistema de Integración Centroamericana / Sistema de Integração Centro-Americana.
- TIC: Tecnologías de la comunicación y la información / Tecnologias de comunicação e informação.
- UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas / União das Nações Sul-Americanas.

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no-gubernamental, creada en 1967 y que mantiene relaciones formales de consulta con la UNESCO. En la actualidad nuclea un total de 394 centros de investigación y programas de docencia de grado y posgrado en Ciencias Sociales radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa.

Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada disseminación del conocimiento producido por los científicos sociales entre las fuerzas y movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. A través de estas actividades CLACSO contribuye a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Patrocinado por



Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-722-202-9



9 789877 222029