



Bruno Ayllón, Tahina Ojeda y Javier Surasky (coords.), *Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e integración en América Latina*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid/Los Libros de la Catarata, 2014, 174 pp.

Con base en las crisis políticas, económicas y financieras en diversas latitudes del planeta, como la Unión Europea y Estados Unidos, los países emergentes consiguen tener una participación cada vez más sensible y activa en diferentes ámbitos de interés mundial. Uno de esos escenarios consiste en la práctica de la cooperación Sur-Sur (CSS), la cual se refiere al conjunto de actividades llevadas a cabo por dos o más países del hemisferio sur para complementar las capacidades nacionales y así generar mayor bienestar y mejores condiciones de vida para una cierta población. En este sentido, la CSS pretende promover relaciones más incluyentes, solidarias y horizontales entre sus practicantes. Respecto a ello y en años recientes, varios países latinoamericanos han mostrado un creciente interés y activismo en procesos de cooperación de esta naturaleza, los cuales contribuyen a su vez a ampliar y a profundizar procesos de integración política y económica entre ellos.

La obra que se reseña, coordinada por Bruno Ayllón, Tahina Ojeda y Javier Suraski, tiene el propósito de analizar diferentes mecanismos que pretenden contribuir al proceso de integración latinoamericana. Más allá, esta investigación responde a la renovada atención hacia la integración regional como lo demuestra la creación de la Alianza del Pacífico (AP, 2011) y la inauguración de la sede de la Unión de Naciones Sudamericanas en Quito, la capital ecuatoriana (2014).

Además del Prólogo, y luego de un primer capítulo del orden teórico y sistémico al cual se hará referencia más adelante, el contenido de esta

obra colectiva se compone de siete estudios de caso, en los cuales se analizan los antecedentes, los objetivos, la estructura institucional, las actividades, los logros y los desafíos más significativos de los principales organismos y mecanismos de integración en esta región, de los que a su vez emanan distintos ejercicios de CSS.

Otro objetivo de esta publicación es analizar si la CSS como actividad puede cimentar el camino hacia la integración regional en América Latina. En ese sentido, la Secretaría General Iberoamericana (Segib) afirma que un ambiente de integración facilitaría la consolidación de relaciones entre socios, lo cual se vería reflejado en cada vez más y mejores acciones de cooperación para el desarrollo (p. 169).

En el Prólogo, José Ángel Sotillo (profesor y director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid) hace mención a diversos aspectos que evidencian el dinámico devenir de acontecimientos de alcance global que transforman el rostro de las relaciones internacionales actuales. Las diversas crisis locales que iniciaron en 2008 someten al planeta a una visión más pesimista que en años anteriores. Al respecto, el autor recuerda que una buena parte de los países del hemisferio occidental no atraviesa buenos momentos debido a las convulsiones que provocan los desafíos financieros ocasionados por ellos mismos y que esto, incluso, pone en duda la credibilidad de sus mecanismos de cooperación e integración regional, como la Unión Europea (UE).

Por lo contrario, Sotillo expone que en años recientes varios países del Sur ejercen un importante aumento de sus capacidades en materia de política exterior, lo que se observa en la creación de novedosos mecanismos de colaboración. Los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) y los MINT (México, Indonesia, Nigeria, Turquía) constituyen ejemplos representativos a este respecto. Todos estos países coinciden en que se trata de economías emergentes con una alta población, extensión territorial, ubicación geográfica privilegiada y comercio exterior dinámico. En el caso de los BRICS, pretenden incluso una renovación —y desafío— del sistema financiero tradicional (controlado en gran medida por Occidente), al desprenderse de las instituciones de Bretton Woods y al crear su propio banco de desarrollo, el cual al parecer comenzará a funcionar en breve.

Por estos cambios que se observan en las relaciones internacionales, América Latina se puede erigir en una posición privilegiada. Con el título del Prólogo. “El auge del Sur en un mundo turbulento”, Sotillo hace valer la suposición de que el declive de unos puede significar el crecimiento de otros.

El primer capítulo, escrito por Tahina Ojeda (venezolana) y Javier Surasky (argentino), toca además de la CSS, un aspecto fundamental que trasciende a lo largo de la historia del subcontinente latinoamericano: los diferentes procesos e intentos de integración de la región. Los autores señalan que a pesar de compartir en gran medida una historia común, el proyecto de integración latinoamericana no logra alcanzar un nivel satisfactorio. Ahondando en el tema, los autores hacen énfasis en una distinción terminológico-conceptual que consideran de gran utilidad. Según Björn Hettne (2002), el *regionalismo* se refiere al “proceso de construcción de una región” y el término de *regionalización* define el proyecto político que conlleva el primero.

A fin de establecer un orden histórico-político como elemento central de análisis de los procesos de integración regional latinoamericana, Ojeda y Surasky los clasifican en tres generaciones. La primera —denominada *viejo regionalismo*— (entre 1960 y 1985) se caracterizaba por su enfoque comercial; reconocía, por un lado, la importancia de generar facilidades para el intercambio regional, pero, por el otro, también la necesidad de desarrollar industrias propias que ayudaran a disminuir la dependencia de la región de las hegemonías económicas internacionales. La segunda generación (1986 a 1999), llamada *nuevo regionalismo*, estuvo marcada por políticas neoliberales que implicaron la apertura comercial al mercado internacional. Durante este periodo el proceso de integración sufrió un retroceso debido al aumento de la pobreza y desigualdad social, en buena medida ocasionado por el alto endeudamiento de la región. A partir del año 2000 se vive la tercera generación (*regionalismos posliberales*) que reemplaza al proceso anterior. Los cambios políticos en Latinoamérica y la reorientación de las agendas nacionales hacia el desarrollo regional dan lugar a una cautelosa y gradual emancipación política de otros centros de poder internacionales.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), tema del siguiente capítulo escrito por Bruno Ayllón (español) y Tomás Guayasmín (ecuatoriano), responde a la necesidad de compensar la obsolescencia de otras organizaciones regionales en camino al agotamiento (como por ejemplo la Organización de los Estados Americanos), con el propósito de remozar con nueva fuerza el espíritu integrador latinoamericano.

Si bien la Celac se encuentra todavía en una etapa incipiente (creada en 2010), demostró su voluntad de contribuir a la diversificación y la democratización del sistema internacional representando a las “voces latinoamericanas y caribeñas”. Ejemplo claro de esto son las cumbres celebradas entre la UE y la Celac. En estos últimos tiempos, la Celac se perfila como un espacio político y de integración que facilita el intercambio de puntos de vista para la formulación de discusión y posterior consenso respecto a los temas más relevantes para la región, como la agenda global del desarrollo, el medioambiente, así como en el ámbito de la CSS entre sus integrantes.

Los autores invitan a reconocer que en su breve existencia, la Celac registra avances respecto a la coordinación en común de proyectos de cooperación que realizan sus Estados Miembros. En ese sentido se subrayan las actividades en contra de la constante crisis humanitaria en Haití, y la comunicación y vinculación con otros mecanismos internacionales (cumbres UE-Celac). A su vez, y yendo más allá de las complacencias, los investigadores expresan la inquietud de que la Celac podría caer en las mismas frustraciones, como otros intentos de regionalización, por la eventual carencia de resultados concretos, debidos, en parte, a su debilidad institucional.

En el siguiente capítulo Javier Surasky comparte al lector un análisis sobre la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) como mecanismo de cooperación e integración entre los países de Sudamérica. Este analista indica que desde su fundación en el año 2008, la Unasur se da a la tarea de fungir como mecanismo de integración regional que pretende conseguir a mediano plazo un nivel de integración similar al de la Unión Europea. Su meta más importante es la erradicación de desafíos como la desigualdad social, el hambre, la pobreza y la inseguridad. También se planea constituir una moneda común, un parlamento y pasaportes comunes. Su sede oficial se

estableció en el año 2014 en Quito, la capital ecuatoriana. Todos estos aspectos se contemplan en su Tratado Constitutivo.

Una particularidad de la Unasur es la división de su estructura en consejos (p. 58), con el fin de reducir la burocracia y facilitar el diálogo político entre sus miembros y otros países. Dentro de las tareas de los consejos destacan los ámbitos de defensa común, salud, asuntos electorales, ciencia y tecnología, desarrollo social, economía y finanzas, infraestructura y delincuencia organizada.

La creación de un fondo común para proyectos de cooperación posibilita la autonomía financiera de este organismo, lo que garantiza la realización de sus objetivos. Surasky hace también referencia a la vocación solidaria en términos de CSS de la Unasur, al exponer que el organismo permite al país beneficiario de proyectos instrumentados por sus miembros la participación activa en la toma de decisiones sobre la instrumentación de los mismos.

Con respecto a los obstáculos que impiden un desarrollo integral de la Unasur, el autor insta a no repetir tareas ya gestionadas en otros foros multilaterales de la región y a seguir con rigurosidad la agenda de ese organismo, que tiene establecidos como siguientes pasos ambiciosos la creación del Banco del Sur y avances en materia de institucionalización del Fondo de Iniciativas Comunes.

En el cuarto capítulo, Tahina Ojeda analiza la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) como coalición política de 11 Estados de América Latina y del Caribe, en la cual la CSS constituye un instrumento promotor de integración regional entre sus miembros. Una característica remarcable de esta Alianza es su pretensión de buscar formas de cooperación “hechas a medida” de las necesidades y capacidades de los países que la conforman. La inclusión de objetivos como la búsqueda de una distribución del poder mundial más equitativa, el fomento económico y comercial benefactor para gran parte de la población y la defensa de logros sociales como la independencia y la autodeterminación advierte su vocación como antítesis del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); zona de libre comercio diseñada e impulsada por Estados Unidos que en 1991 pretendió incluir a todos los países del continente (con excepción de

Cuba). Con esto, el Alba se sitúa claramente dentro de la generación de los regionalismos posliberales, precepto analizado en el primer capítulo.

Bajo el epígrafe de “Juntos somos más fuertes”, Argentina y Brasil, tras la superación de capítulos oscuros de sus respectivas historias, persiguen la idea de crear un nuevo instrumento de integración regional que acompañe y apoye a las jóvenes democracias latinoamericanas en sus procesos de consolidación, como lo relata la autora del capítulo dedicado al Mercosur, Paula Rodríguez Patrínos (argentina, miembro del Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos [IPPDH]).

El Mercosur es un organismo internacional subregional conformado por cinco países sudamericanos (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Su objetivo central es establecer un mercado común mediante esfuerzos en materia de integración económica y comercial. Al contar con las dos economías más importantes del subcontinente, otro objetivo trascendental del Mercosur gira en torno a una participación más activa de sus Estados Miembros en el sistema internacional por medio de la CSS. Rodríguez Patrínos acentúa en su análisis la importancia de la integración económica que, a su vez, serviría como fuerza propulsora de procesos democráticos en sus Países Miembros. La cuestión financiera de este organismo es fundamental y la citada autora lo aborda de forma innovadora al poner énfasis en la infraestructura de cooperación financiera en el Cono Sur.

Más allá del plano meramente económico, instancias del Mercosur, como el IPPDH, promueven los derechos fundamentales como actividad relevante, mediante innovadores ejercicios cooperativos en torno a este asunto importante de la agenda subregional y global.

En el sexto capítulo, Pedro Caldentey (español, ex asesor de la Secretaría General del SICA) brinda un análisis sobre el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el papel de la CSS a lo largo de la evolución del mismo. Inicia con la observación de que América Central muestra importantes logros en los ámbitos de desarrollo económico, integración y consolidación institucional.

En materia de cooperación se identifican a las agencias especializadas y a otros organismos multilaterales como socios preferentes del SICA. Un aspecto relevante en línea con lo anterior es la orientación de la coopera-

ción-SICA hacia la prevención de la violencia y el desarrollo rural, áreas de interés primordial para los países participantes tras una turbulenta historia de reciente data debido a los múltiples conflictos sociales sufridos en tales países. Sin embargo, Caldentey hace hincapié en la dependencia financiera por parte de los países SICA respecto a las fuentes tradicionales de cooperación, lo que en consecuencia le resta fortaleza a este organismo y a sus respectivos países socios. Con ello, el autor se refiere a la dependencia de la cooperación Norte-Sur, esquema en el que un país desarrollado ofrece cooperación a un país en vías de desarrollo, que genera así dependencia financiera (p. 125).

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), protagonista del séptimo capítulo, escrito por Fernando Nivia y Jorge Prieto (colombianos), es un organismo internacional creado mediante el Acuerdo de Cartagena en 1969. Su objetivo es fomentar el desarrollo económico de los Países Miembros y, tras ello, avanzar en materia de industrialización y comercio. Como bien lo deja suponer el título de este capítulo, los Países Miembros del CAN buscan que la CSS intraandina se convierta en un instrumento estratégico para que dicho organismo alcance sus metas en materia de seguridad, desarrollo social e integración comercial.

Como actividad complementaria, la CAN promueve el diálogo con otros bloques regionales como la Unasur y el Mercosur, y de esa manera logra una cooperación bajo el esquema triangular-subregional. Un aspecto negativo de la CAN es sin duda su déficit institucional. Al respecto, Nivia y Prieto argumentan que aunque los así denominados “Objetivos Andinos de Desarrollo” definen una línea operativa clara de la Comunidad, su ejecución depende en demasía de la proyección del país que ocupa la presidencia *pro tempore*, lo cual debilita la funcionalidad de su actuar.

En el octavo y último capítulo, el académico mexicano Juan Pablo Prado Lallande brinda un análisis sobre la Alianza del Pacífico (AP). Establecida en el año 2011 por México, Colombia, Chile y Perú, la AP es el mecanismo de integración y de CSS de más reciente creación en América Latina. Prado menciona que la Alianza se caracteriza por su carácter liberal y multifacético, que incluye aspectos como el libre tránsito de personas y el movimiento sin barreras de bienes y servicios como sus metas más significativas por

alcanzar. Como lo menciona el título, según el autor, la AP pretende conseguir la integración entre sus miembros mediante el comercio y la CSS; una tarea no sencilla de lograr, en particular por el aún incipiente avance en tales ámbitos de interacción.

Este capítulo revela que la AP cuenta con una serie de facetas que la distinguen de otros mecanismos de integración, empezando por su estructura laxa y práctica, lo cual genera una estructura institucional “suave”, pero capaz de conferirle el pragmatismo que requiere esta particular fórmula de colaboración. Por el otro lado, el autor señala que la debilidad de su estructura institucional puede impedir a la Alianza enfrentar problemas, así como expandir y ampliar el proceso de integración que pretende conseguir.

Empero, Prado Lallande sugiere que si bien la AP puede promover avances en materia institucional, reconoce también que su naturaleza afín a los esquemas de integración abierta, no en todos los casos resulta ser una debilidad; en especial si lo que se desea es impulsar el comercio. Ahondando en el análisis, el investigador señala por un lado que la Alianza significa un contrapeso (en ciernes) respecto a otros mecanismos de integración, aunque, por el otro, también podría “implicar una mayor división en el espacio latinoamericano”, debido a que su existencia aumenta la proliferación de mecanismos de integración, lo cual a su vez aumenta la competencia y no siempre la sinergia entre entidades similares, parecidas u opuestas en el escenario latinoamericano.

En síntesis, *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina* significa una importante aportación analítica sobre los más relevantes mecanismos de integración en América Latina, lo cual a la luz del vertiginoso contexto actual a nivel mundial y regional constituye un valor añadido al acervo académico de vanguardia de las relaciones internacionales contemporáneas.

*Immanuel Brand Rivas y Taboada*