



La CELAC en las dinámicas de las relaciones Sur-Sur: ¿hacia una gobernanza regional de la cooperación y el desarrollo?*

*Bruno Ayllón Pino***

Introducción

Este artículo examina la posibilidad de construir mecanismos de gobernanza regional del desarrollo y la cooperación internacional a partir de la reciente experiencia de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2011 en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Caracas. Los motivos que explican esta opción por una gobernanza regional de la cooperación para el desarrollo están relacionados con la falta de legitimidad que afecta al principal organismo internacional para la definición de las políticas de cooperación a nivel global, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), debido a su carácter exclusivo y selectivo de “club” de países ricos,¹ los “donantes”, lo que afecta a la posibilidad de generar una gobernanza de la cooperación que incluya a los países en desarrollo, los “receptores” o “países socios”, según las jergas cambiantes de los Foros de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda de Roma (2003), París (2005), Accra (2008), Busan (2011) y México (2014).

* Este trabajo fue patrocinado por el proyecto Prometeo de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de la República del Ecuador.

** Investigador Prometeo, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN); <bruno.ayllon@iaen.edu.ec>.

1 El CAD está integrado en la actualidad por 29 países miembros de la OCDE considerados desarrollados según el criterio de renta per cápita. Conviene advertir que hay países miembros de la OCDE, como México o Chile que, sin embargo, no forman parte del CAD. Puede consultarle la lista de estados miembros en: <<http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>>.



Ante esta situación, los países en desarrollo, en general, y los latinoamericanos, en particular, se encuentran en un proceso aún incipiente de definición de mecanismos multinivel de gobernanza global y regional de la cooperación. Entre otros se puede citar el Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (FCD/ECOSOC) y las organizaciones de integración, coordinación, concertación y cooperación política como la CELAC y otras en diferentes niveles de alcance territorial y funcional como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). También deben mencionarse organismos multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y los interregionales, como las Conferencias Iberoamericanas y, más en concreto, el Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).²

Para abordar estas cuestiones se presenta en el primer apartado una discusión conceptual sobre la gobernanza internacional y la necesidad de mecanismos para disminuir los impactos negativos de un proceso de globalización asimétrica. A continuación se avanza en el segundo apartado en la identificación de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y en su rol en la gobernanza de la cooperación para el desarrollo, enfatizándose las dificultades existentes para generar un espacio de coordinación y negociación política de la cooperación que incluya a todos los países, independientemente de su rol como donantes o receptores.

En el tercer apartado se concentra la atención en la gobernanza de la CSS en Latinoamérica dirigiéndose el foco a los fenómenos de integración y regionalización, en conexión con el crecimiento exponencial de la cooperación entre los países, organizaciones y foros regionales.

En el cuarto epígrafe, con base en documentos oficiales y declaraciones de las Cumbres realizadas hasta el momento, se presentan algunas características y logros de la CELAC en su corta existencia y se reflexiona sobre los logros conseguidos en la generación de mecanismos de concertación

2 Para más información véase: *Cooperación Sur-Sur: Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur*, <http://www.cooperacionsursur.org>.



política y diplomática en las temáticas vinculadas a la cooperación para el desarrollo en un proceso que se identifica como un embrión de gobernanza regional asociada a la CSS.

En el quinto apartado, y con el horizonte de la Presidencia Pro Tempore de CELAC que Ecuador asumirá a finales de enero del año 2015, se presenta el rol del país para avanzar en la senda de la gobernanza y la concertación regional en las temáticas vinculadas a la cooperación internacional.

El artículo no pretende profundizar en las discusiones teóricas, conceptuales y operativas relacionadas con temáticas complejas como el rumbo de los procesos de integración regional en América Latina y Caribe o en sus nudos políticos vinculados a la difícil compatibilidad entre los diferentes mecanismos existentes. Afortunadamente hay una amplia bibliografía de referencia muy reciente que el lector puede consultar.³

Finalmente, un apunte metodológico. El artículo ha sido concebido como un texto de carácter hipotético-prospectivo, es decir, plantea posibilidades a futuro relacionadas con los desarrollos políticos y organizativos de la CELAC. En la medida que se trata de un proceso incipiente y no plenamente consolidado puede que algunas afirmaciones no aparezcan todavía como validadas empíricamente, por lo que debemos esperar a que se concreten. En este sentido, el enfoque prospectivo se considera como un método analítico útil al grado de maduración actual de la CELAC pues permite anticipar tendencias para aclarar la acción presente a la luz de los futuros posibles.⁴

3 Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, eds., *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica* (San José: FLACSO, 2013); Osvaldo Rosales, *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad* (Santiago de Chile: CEPAL, 2014); Félix Peña, “Los resultados de un diálogo oportuno y constructivo. Avances hacia una estrategia regional de convergencia en la diversidad”, *Newsletter* (diciembre, 2014); Emir Sader, “Integración latinoamericana y posneoliberalismo”, *Línea Sur*, No. 8 (2014): 58-62; José A. Sanahuja, “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, *Pensamiento Propio*, No. 39 (2014): 75-108; Andrés Serbin, “¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe”, *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Caribe*, No. 10 (2014): 15-71; Diana Tussie, “Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South-America”, *Pensamiento Propio*, No. 39 (2014): 109-35; Ernesto Vivares, Paulo Torres y Kristina Cvetich, “Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos”, en Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, eds., *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica* (San José: FLACSO, 2014), 21-46.

4 Michel Godet y Philippe Durance, *A prospectiva estratégica para as empresas e os territórios* (Lisboa: UNESCO/DUNOD, 2011).



La gobernanza de la cooperación

El término “gobernanza” es probablemente uno de los sustantivos más elusivos, ambiguos y elásticos del universo de las Ciencias Sociales. Ha llegado a ser calificado por Riddell como “vidrioso” y, lejos de configurarse como consensual, genera polémicas en función del énfasis que se adopte en su conceptualización. Refiriéndose a la cooperación internacional para el desarrollo, este autor señala la inutilidad de intentar mejorar su gobernanza considerando apenas su dimensión técnica: “es mucho más aconsejable que los donantes dediquen recursos para entender la economía política de los países a los que destinan ayuda, apuntando especialmente a tratar de aislar y entender la naturaleza y los efectos de los constreñimientos que limitan la habilidad de la ayuda para ser más eficaz”.⁵

Aunque los debates terminológicos y conceptuales sobre el significado y contenidos de la gobernanza global, en su sentido amplio, y de la gobernanza para la cooperación, en un sentido más restringido, se hallen lejos de haber llegado a conclusiones definitivas, es importante acotar sus dimensiones.

En primer lugar, se encuentran múltiples definiciones sobre la gobernanza. Así, por ejemplo, la gobernanza global se concibe como “un modo pluralista de gestión de las interdependencias, un dispositivo pluralista que permite a la comunidad internacional tratar los problemas colectivos a los que se enfrenta”.⁶ Desde el ámbito multilateral, la ONU la definió como “la totalidad de maneras por las cuales los individuos y las instituciones, públicas y privadas, administran sus problemas comunes”.⁷

Otros autores la han concebido como “aquellas acciones permanentes conformadas por la suma de distintas estrategias mediante las cuales individuos, instituciones públicas y privadas del orden nacional, regional y de alcance planetario gestionan intereses comunes mediante acuerdos e institu-

5 Roger Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?* (Oxford: Oxford University Press, 2007), 373-77; Carola Calabuig y María de los Llanos, “La cooperación internacional para el desarrollo”, *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo*, No. 1 (Valencia: Universidad Politécnica, 2010): 39-40.

6 Erik Izraelewicz, “Demain, quel gouvernement pour le monde?”. *Revue des deux mondes* (2000): 47.

7 Comisión de Gobernanza Global, *Nuestra Comunidad Global* (Madrid: Alianza, 1995), 24.

ciones formales e informales, cuyo fin es conseguir propósitos comunes”.⁸ Para el Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU, que se inspiró en la obra de James Rosenau, el término gobernanza significa “la regulación de relaciones interdependientes en ausencia de una autoridad política central, como en el sistema internacional. Incluye las instituciones, políticas, normas, procedimientos e iniciativas a través de las cuales los Estados y sus ciudadanos intentan alcanzar más predictibilidad, estabilidad y orden para sus respuestas a los desafíos transnacionales”.⁹

La definición que se adopta en este artículo proviene del ámbito latinoamericano, más concretamente de un autor brasileño que sostiene una perspectiva de la gobernanza como “los variados mecanismos por medio de los cuales son reguladas las relaciones internacionales [...] y al tratamiento dado, por medio de canales formales e informales, a las más diversas cuestiones globales que implican a países, empresas y sociedades”.¹⁰ Bajo este prisma, el ámbito de la gobernanza global trasciende la esfera de los regímenes internacionales, abarcando a su vez las relaciones bilaterales y regionales.

Este enfoque permite su adaptación al objeto de estudio del artículo en la medida que la CELAC constituye un proceso en marcha que ejemplifica las dos vías en las que la región podría tener más influencia en las relaciones internacionales.¹¹ Por una parte, en la toma de posiciones conjuntas en la agenda de la política internacional, en este caso en el campo del desarrollo y la cooperación. Por otra parte, en la institucionalización de la integración regional, aumentando su capacidad de articulación y coordinación a favor de la gestión de la cooperación latinoamericana y caribeña a partir de sus propias visiones políticas, definiciones técnicas, recursos materiales y capacidades humanas.

8 Margaret Karns y Karen Mingst, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance* (Londres: Lynne Rienner, 2004), 4; Juan Pablo Prado, “La agenda de cooperación al desarrollo en el primer semestre de 2013: la gobernanza de la ayuda a prueba”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 32 (2013): 173.

9 Naciones Unidas, *Global governance and global rules for development in the post-2015 era* (New York: Committee for Development Policy, 2014), 3.

10 Walter Antonio Desiderá, “A integração sul-americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global”, en André Rego Viana, Pedro Silva Barros y André Bojikian Calixtre, orgs., *Governança Global e Integração da América do Sul* (Brasilia: IPEA, 2011), 66.

11 *Ibid.*, 88.



En segundo lugar, existen diferentes énfasis cuando se consideran las dimensiones sistémicas de la gobernanza y los instrumentos operativos para su procesamiento. Almeida nos muestra que:

La gobernanza mundial puede ser examinada de un lado, en términos sistémicos, esto es, según los temas o áreas en torno de los cuales los actores internacionales se agrupan para discutir e implementar medidas de coordinación, de cooperación o de integración; y, por otro lado, en términos institucionales, o sea, en función de las organizaciones, mecanismos y “herramientas” a través de las cuales los actores organizan los debates, conducen las negociaciones con vistas a un acuerdo e implementan, después, sus decisiones. La gobernanza puede, así, ser definida tanto en términos de proceso (y de procedimientos negociadores), cuanto desde el punto de vista de los resultados prácticos.¹²

Desde esta perspectiva, tan importante es considerar la evolución histórica en una lógica sistémica de la gobernanza mundial como los mecanismos con los que cuentan los actores (no solo Estados, también los agentes no gubernamentales) para alcanzar resultados prácticos y no apenas declaratorios. Sin embargo, la gobernanza no sería global para el autor brasileño debido al hecho de que muchos de los organismos multilaterales y organizaciones internacionales, si bien pueden denominarse universales por su membresía, se encuentran muy lejos de garantizar la universalidad del proceso decisorio.

En tercer lugar, y asociado al argumento anterior, surge también el peligro de una visión limitada de la gobernanza desde dos perspectivas.

Una perspectiva restringida a su carácter como un simple conjunto de formatos de gestión. En este sentido, hay autores que abogan por una consideración de la misma de tipo multidimensional, con al menos cuatro vertientes analíticas.¹³ Una primera relacionada con su carácter instrumental. La gobernanza global es medio y proceso con capacidad para producir resultados eficaces. Como tal se trata de una herramienta que puede so-

12 Paulo Roberto de Almeida, *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil. A diplomacia brasileira no contexto da globalização* (Rio de Janeiro: GEN/LTC, 2012), 200.

13 Alcindo Gonçalves, “Rio+20 e a governança ambiental global”, *Valor Econômico* (Sao Paulo), 11 de abril de 2012.

lucionar problemas globales y desencadenar procesos efectivos, largos y complejos, que facilitan el tratamiento de temas globales del desarrollo. La segunda, vinculada al hecho de que la gobernanza solo es posible y legítima si existe la participación ampliada y en todos los procesos que su puesta en marcha implica: diagnósticos preliminares, articulación de intereses, discusión de problemas, análisis de alternativas, monitoreo, escrutinio y control, etc. Por eso, según Gonçalves, la gobernanza se distingue de los mecanismos clásicos del derecho internacional, donde apenas los sujetos de ese derecho participan (Estados y Organismos Internacionales), y se abre a un universo de agentes con capacidad de aportar e influir, como organizaciones de la sociedad civil, comunidad científica, medios de comunicación, empresas transnacionales, etc.

La tercera vertiente analítica busca el fundamento de la gobernanza y lo halla en el consenso y la cooperación, no en la coerción y la obligación de cumplir, como es el caso de las acciones gubernamentales. Frente a las divergencias, el objetivo es construir puntos en común capaces de aportar avances para superar la anarquía del sistema internacional y minimizar los dilemas de la acción colectiva, en donde algunos pueden evitar los costes de la cooperación sin renunciar a disfrutar de los beneficios. Por último, no hay gobernanza posible sin un conjunto de instituciones internacionales (normas, principios, reglas formales o informales) que respondan a los problemas, induzcan a comportamientos y establezcan metas para controlar y limitar acciones que atenten contra la coordinación y la cooperación.¹⁴

La otra perspectiva, acotada a su pretendido carácter técnico, que no toma en cuenta las asimetrías y las realidades del poder entre sus participantes. En esta perspectiva, la noción de gobernanza suele ocultar los conflictos de interés, las contradicciones y la hegemonía; pone el acento sobre el consenso y no constituye una reflexión sobre el poder sino sobre los modos más eficientes de gestión de la sociedad.¹⁵ Estos diferenciales de poder,

14 *Ibid.*

15 Pierre de Senarclens, “Buen gobierno y crisis de los mecanismos de regulación internacionales”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 155 (1998); Carlos Milani y Enara Echart, “Gobernanza y Democracia en la cooperación para el desarrollo”, *Materiales didácticos del Curso de Experto Universitario en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo, Tema 10* (Madrid: UNED/OEI/CIDEAL, 2009).



tanto por recursos materiales como por capacidad para imponer agendas, afectan mucho más a los países en desarrollo que pueden verse presionados, en aras de la adopción de consensos universales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la agenda de eficacia de la ayuda o el proceso de definición de una agenda de desarrollo post-2015, a la aceptación y aplicación de políticas que cercenen sus atribuciones soberanas.

El argumento anterior se relaciona con la dimensión prescriptiva-normativa de la gobernanza. Esta dimensión remite a la señalización de lo que está “bien” y a cómo se “debe hacer”. De esta manera, una “buena gobernanza” implicaría una serie de características normativas que se recomiendan a todos los países, y que en el caso de la cooperación podrían venir determinadas por instituciones como el FMI, con sus planes de ajuste estructural, o por la insistencia de organismos como el CAD/OCDE en que los países en desarrollo adapten la CSS a los principios de eficacia de la ayuda de la Declaración de París. Las consecuencias nocivas de una interpretación sesgada de la dimensión normativa de la gobernanza pueden afectar a la calidad de la democracia y el desarrollo, en la medida que estos fenómenos se pueden combinar aumentando la dependencia de los países menos desarrollados ante las presiones externas, al debilitar la legitimidad de los estados nacionales, cuyas prerrogativas políticas pueden verse menoscabadas o son transferidas a otros ámbitos.¹⁶

En definitiva, la interconexión económica y la interdependencia en todos los órdenes de la acción humana demandan la urgencia de más y mejores normas, estándares y procedimientos mancomunados para asegurar la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo de todas las naciones y una mejor distribución de los costes y beneficios de una globalización a todas luces asimétrica y, en consecuencia, injusta, que genera brechas en la gobernanza global.¹⁷ Sin embargo, se dibuja en el horizonte un escenario más cooperativo y favorable a nuevas formas de gobernanza simétrica como las que puede representar la CELAC. Propicia esta hipótesis el ascenso de los países emergentes que presionan a las potencias tradicionales

16 Ben Néfissa, “ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe”, *Programme de Gestion des Transformations Sociales-MOST Documento de trabajo* No. 46 (París: UNESCO, 2000); Milani y Echart, “Gobernanza y Democracia en la cooperación para el desarrollo”.

17 Tomás Jiménez, “Brechas en la gobernanza global”, *El País* (Madrid), 15 de junio de 2011.

y a las organizaciones internacionales, de modo que estas ya no tengan el poder total para definir la agenda global y puedan distribuirse más fácilmente los costes y responsabilidades para la provisión de bienes públicos internacionales.¹⁸

En otros términos, se necesitan instituciones para la gobernanza global del desarrollo en todas las dimensiones del quehacer humano sobre el planeta Tierra. Una “gobernanza inteligente para el siglo XXI”, que combine estructuras políticas, económicas y culturales para “establecer un equilibrio que genere resultados eficaces y sostenibles en interés común de todos”.¹⁹

La CSS y la gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo

El siglo XXI se está caracterizando por el ascenso del Sur y el activismo internacional de las denominadas “potencias emergentes”, especialmente los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), pero también de otros países medios y pequeños como los latinoamericanos, que plantean alternativas reales más allá de la retórica, para avanzar en un proceso no siempre fácil de reordenamiento geopolítico y geoeconómico. Por otra parte, asistimos a una nueva fase de mayor dinamismo, relevancia, magnitud, complejidad y amplitud en la CSS, es decir, de la cooperación que, en diferentes dimensiones (política, económica, técnica, científico-tecnológica, etc.), llevan a cabo entre sí los países en desarrollo, incluyéndose también en este grupo a los países emergentes del Sur Global.

La CSS es, antes que una modalidad de cooperación, una filosofía de colaboración, un amplio marco cooperativo entre sociedades y países en desarrollo que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar niveles satisfactorios de bienestar y que proporcionan mejores orientaciones sobre el uso más eficiente de la cooperación. Para ello se apuesta por la transferencia sistemática y sostenida de políticas públicas, experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles en la búsqueda de

18 Italo Sposito, “Avanços e empecilhos na governança global: análise em três níveis”, *Mural Internacional* 5, No. 1 (2014): 102-3.

19 Nicolas Berggruen y Nathan Gardels, *Gobernanza inteligente para el siglo XXI* (Madrid: Taurus, 2012), 42.



un mejor desarrollo. En esos intercambios y transferencias son centrales los principios de equidad, consenso, horizontalidad, enfoque por demanda y costes compartidos y la preocupación por garantizar la apropiación, el alineamiento y la compatibilidad de los proyectos y acciones a las prioridades de las políticas de desarrollo de los gobiernos receptores y a los objetivos de política exterior de los gobiernos oferentes.

En el panorama actual de la CSS reina la heterogeneidad y la diversidad pues a la evolución y avances en los procesos de desarrollo de los países del Sur le ha acompañado la transformación de la cooperación que han brindado a otros países en desarrollo, ampliando así “la gama de enfoques para abordar una variedad de dificultades de desarrollo, ancladas en historias, capacidades económicas, sistemas políticos y configuraciones institucionales diferentes”.²⁰ En realidad, la gran diferenciación en cuanto al nivel de desarrollo y ritmos de crecimiento económico y peso geopolítico entre los países emergentes, y entre estos y los otros países en desarrollo, es demasiado grande como para seguir hablando de “la” Cooperación Sur-Sur cuando sería más adecuado hablar de “las” Cooperaciones Sur-Sur.²¹

20 ECOSOC, “Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General”, *Serie de sesiones de alto nivel E/2014/77* (New York: Foro de Cooperación para el desarrollo, 2014), 12.

21 No es posible, por las limitaciones de un texto de estas características, profundizar en las diferentes prácticas de la CSS en el siglo XXI. Para actualizarse sobre las prácticas de “las” Cooperaciones Sur-Sur consultar: Karin Vázquez, “What future for South-South Cooperation?”, *Background paper for the international conference International Development Cooperation: Trends and Emerging Opportunities – Perspectives of the New Actors* (Istanbul: UNDP/TIKA, 2014), 19-20; Naciones Unidas, *Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires, la estrategia de nuevas orientaciones de la CSS y el documento final de Nairobi*, No. SSC/18/1 (Nueva York: Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, 2014); Philippa Brant, “South South Cooperation: a concept paper”, *Working Paper Series* (Beijing: IPRCC, 2011); Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza, *¿De qué hablamos cuando hablamos de Cooperación Sur-Sur? Conceptos, actores y agenda de investigación* (Buenos Aires: FLACSO Argentina, 2010); Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape* (London: Zed Books, 2012); Michelle Morais, “South-South Cooperation: Past and Present of this Conceptualization and Practice”, en Linda Chisholm y Gita Steiner-Khamsi, eds., *South-South Cooperation in Education and Development* (Nueva York: Columbia University, 2009), 39-62; Fahimul Quadir, “Rising Donors and the New Narrative of ‘South-South’ Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?”, *Third World Quarterly* 2, No. 34 (2013): 321-38; Joaquim Tres, *El surgimiento de la Cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo, Resumen de Políticas*, No. IDB-PB-190 (Washington: BID, 2013).

La CSS ha crecido cuantitativamente en estos últimos años en el espacio latinoamericano. El Informe sobre la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB reporta para el año 2012 un total de 506 proyectos y 203 acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral. El 90% de los proyectos fueron ejecutados por Brasil, México, Argentina y Colombia. El resto se distribuyó entre 9 oferentes: Uruguay y Ecuador sumaron 16 y 14 proyectos respectivamente y Perú, Cuba y Costa Rica otros 20 entre los tres países.²²

En lo referente a los reconocimientos internacionales que recibe la CSS, según datos del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFSS), se han registrado desde los años 50 del siglo XX, un total de 295 eventos que han conceptualizado e impulsado la cooperación entre países en desarrollo. En la década de los años 90, se contabilizaron 32 reuniones. En la primera década del siglo XXI ese número ascendió a 83 y alcanzó un record entre 2010 y 2012, cuando en un corto espacio de tres años se habían celebrado 114 eventos.²³

Al incremento de proyectos y acciones en la cooperación bilateral, triangular, regional e interregional que se registran en el ámbito latinoamericano, debe añadirse la proliferación de foros y espacios de debate que reconocen las contribuciones de la CSS a la democratización y horizontalidad de las relaciones internacionales, a la diversificación de soluciones de desarrollo y, en definitiva, a la gobernanza de una arquitectura de la cooperación cada vez más compleja por la proliferación de agentes. De hecho, para algunos autores, la CSS representa uno de los tres factores perturbadores que, en el horizonte del año 2025, tienen la capacidad de promover una “destrucción creativa de la industria de la ayuda” tal y como la conocemos. Por ello cabe afirmar la necesidad de alguna forma de gobernanza global para coordinar mejor los esfuerzos a favor del desarrollo mediante “la construcción de consensos, la movilización de recursos y el alineamiento de los incentivos”.²⁴

22 SEGIB/Secretaría General Iberoamericana, “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, *Montevideo: Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* (Montevideo: SEGIB, 2014).

23 SEGIB, “Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica”, *Montevideo: Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* Documento de trabajo, No. 5 (Montevideo: SEGIB, 2014).

24 Homi Kharas y Andrew Rogerson, “Horizon 2025. Creative destruction in the aid industry”, *ODI Report* (2012); Homi Kharas, “The evolving international architecture for development cooperation”, en *Global Views Policy Paper* No. 2011-11 (Washington: Brookings Institution, 2011), 3.



Este es el sentido de la atención que le dedican a la CSS los países miembros del CAD/OCDE, los organismos multilaterales de carácter financiero, especialmente el Banco Mundial, y otros mecanismos “minilaterales” como el G-20. En el marco de la denominada “nueva arquitectura de la ayuda”, que se inicia con la proclamación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre del año 2000, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y como consecuencia de la proliferación de agentes y del protagonismo de los países del Sur, ha surgido el debate sobre la necesidad de instaurar algún tipo de mecanismo para su gobernanza global que refleje “las recientes transformaciones en la estructura de poder de la escena mundial y la emergencia de nuevas formas de concertación internacional” protagonizadas por los países emergentes.²⁵

Es una paradoja que, siendo mayoría los países del Sur en cualquier foro multilateral, sea exclusivamente o de forma predominante en el ámbito del CAD/OCDE, o de las instituciones financieras multilaterales donde el poder de voto beneficia a los países desarrollados, que se tomen decisiones o se establezcan las orientaciones y temas prioritarios de la agenda mundial que tanto influyen en las políticas nacionales de los países del Sur. Por este motivo, es importante reflexionar sobre las oportunidades que una extensión de la CSS genera para la ampliación de un marco de gobernanza de la ayuda más inclusivo, que no puede quedar confinado al terreno acotado por el CAD/OCDE y que debe, en función de los cambios en el desarrollo del Sur, incorporar a estos países.

Los problemas vinculados a la gobernanza de la cooperación surgen como uno de los principales desafíos a los que todavía no se ha dado una respuesta satisfactoria en la esfera internacional. Cualquier esfuerzo por parte de los organismos multilaterales que poseen mandatos en la materia (OCDE, Naciones Unidas, Instituciones Financieras Internacionales y Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda) debería contemplar cuatro grandes campos de actuación: la información; la promoción de compor-

25 Alejandra Kern y Florencia López, “Aspectos simbólicos y relaciones de poder en el análisis de la cooperación al desarrollo”, *Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿hacia nuevas formas de concertación internacional?”* (Buenos Aires: FLACSO, 2010), 15; Nils-Sjard Schulz, “El camino hacia la gobernanza global de la ayuda (en tiempos turbulentos)”, *FRIDE comentario* (2009).



tamientos responsables; el aprendizaje por resultados y la identificación de las fallas del sistema de ayuda. Sin embargo, no está claro ni cómo se pueden lograr estos objetivos ni en que foro se aseguran mayores niveles de inclusión y eficacia.²⁶

Lo que sí resulta claro, independientemente del foro y de su ámbito geográfico, son los beneficios de una mejor gobernanza del sistema de cooperación que no sea apenas la suma de sus partes. Así la promoción de los intereses de los actores, en el marco de reglas de juego compartidas, podría impactar positivamente en reducir externalidades negativas, promoviendo las positivas; en coordinar las actuaciones y las asignaciones de recursos a los países que más los necesitan; en evitar las conductas oportunistas de algunos donantes o en asegurar la voz y la mutua rendición de cuentas.²⁷

Si bien el CAD/OCDE posee capacidades técnicas y materiales, demostrando alto grado de eficacia en la generación de recomendaciones y medidas armonizadoras para la coordinación de las políticas de cooperación de los países a los que agrupa, carece de legitimidad (por su reducida representatividad que excluye a los países en desarrollo) y de autoridad, en el sentido de no poseer mecanismos sancionadores “duros” ante eventuales incumplimientos de sus disposiciones.

En sentido contrario las instancias de debate del sistema de las Naciones Unidas, como el FCD/ECOSOC, son más legítimas por la amplitud de la representación pero tienen muy comprometida su eficacia y capacidad para demostrar resultados e incentivar a otros agentes muchos de los cuales, por ser privados y no gubernamentales, están representados apenas indirectamente. Quizás exista una falsa dicotomía en contraponer el CAD/OCDE al FCD/ECOSOC, por lo que beneficiaría mucho más a la gobernanza de la cooperación “una coordinación sensata y estratégica entre ambos espacios”.²⁸

Si bien casi todos los países desarrollados y en desarrollo aceptan que lo deseable sería una gobernanza de la cooperación anclada en algunos de los

26 Brenda Killen y Andrew Rogerson, “Global governance for international development: who’s in charge”, *Development Brief*, No. 2 (2010).

27 Owen Barden y otros, “La gobernanza del sistema de ayuda y el papel de la Unión Europea”, en José Antonio Alonso y José Antonio Ocampo, dirs., *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis* (Madrid: FCE, 2011), 321-57.

28 María Clara Sanín y Nils Schulz, “La Cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y Caribe”, *Serie comentario* (Madrid: FRIDE, 2009).



mecanismos y foros de Naciones Unidas, en la práctica la fragmentación y la tentación a las soluciones individuales o “minilaterales” están marcando la pauta. En parte, ello se explica por el debilitamiento del papel de las Naciones Unidas en el desarrollo económico y social que no sucede en las “esferas duras” del debate y sí en las “esferas blandas” (sensibilización, provisión de datos e indicadores, servicios de información a los formuladores de políticas, espacio para el intercambio de ideas y experiencias, etc.) donde, con esfuerzos, es posible consensuar “resoluciones [...] más próximas a ser declaraciones de intenciones que compromisos formales”. La disminución de los recursos presupuestarios para el “pilar del desarrollo” de la ONU agrava esta situación.²⁹

Así, pues, según Alonso, las opciones parecen restringirse a dos alternativas. Por una parte, un escenario continuista pero con reformas inclusivas y abarcadoras, que siga otorgando gran protagonismo al CAD/OCDE y que trate de “preservar la concepción, los contenidos y los consensos sobre los que se ha erigido hasta el momento la política tradicional de cooperación, tratando de sumar a este acervo a los nuevos donantes y oferentes de Cooperación Sur-Sur”. Por otra parte, una alternativa de transformación sin ruptura, que considere la apertura a otras visiones políticas y técnicas, conservando el acervo acumulado de experiencias y conocimiento sobre el desarrollo y la cooperación. En esta hipótesis el foro privilegiado por ser más incluyente sería el FCD/ECOSOC, con un papel central en la promoción de consensos, aunque para ello deba incrementar sus capacidades, recursos y liderazgo. Así se superaría la dualidad del sistema de cooperación y se promovería la progresiva implicación en los mecanismos en gobernanza del mundo en desarrollo.³⁰

Por otro lado, se generaría una mayor congruencia democrática frente al dilema de la cooperación, es decir, ante el hecho de que los destinatarios de las políticas aplicadas, es decir los países y sociedades en desarrollo, no dispongan de capacidad de incidencia en su definición,³¹ un fenómeno

29 Gert Rosenthal, “El papel de las Naciones Unidas en el desarrollo económico: ¿una presencia debilitándose?”, en Robert Devlin, Oscar A. Echeverría y José Luis Machinea, eds., *América Latina en una era de globalización. Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias* (Madrid: CAF/Edición Cero, 2014), 112.

30 José Antonio Alonso, “La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés”, *Documentos de Trabajo* No. 51 (Madrid: Fundación Carolina, 2011), 35.

31 Natalia Millán y Guillermo Santander, “Coherencia de políticas para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur: reflexiones para una convergencia analítica”, *Oasis*, No. 18 (2014): 131-47.

calificado como una versión actualizada y globalizada de Despotismo Ilustrado según el lema “todo para los países en desarrollo pero sin los países en desarrollo”.³²

Con el horizonte inmediato de la recta final en las discusiones sobre la agenda de desarrollo post-2015 los debates sobre el papel de Naciones Unidas en la gobernanza global han ganado en intensidad y extensión. Una muestra es la labor del Comité de Políticas del Desarrollo de la ONU que ha apostado por asumir un liderazgo intelectual sobre las implicaciones de la era que se pueda abrir a partir de 2015. El comité ha realizado recomendaciones sobre cómo podrían ser fortalecidas las normas de la gobernanza global para conducir el desarrollo en el futuro, tomando como base el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio: fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Bajo este enfoque, la cooperación intergubernamental se sitúa en el centro de la asociación mundial para el desarrollo y el papel que desempeña en su consecución va más allá de los recursos financieros y la asistencia técnica que los Estados puedan suministrar, siendo decisiva en la adopción de las reglas de la gobernanza global, especialmente cuando sea necesario reformar las instituciones multilaterales; para gestionar las crecientes interdependencias entre los países de manera más eficiente; en la reducción de las inequidades existentes; o aún para garantizar el necesario “espacio político” en el esfuerzo de los países de buscar sus propias prioridades dentro de los límites que permite la globalización.³³

Para ello, es importante partir de un diagnóstico sobre las causas explicativas de la falta de resultados en la cooperación internacional y en los mecanismos (imperfectos) de la gobernanza en sus múltiples dimensiones (financieras, comerciales, medioambientales, fiscales, de movilidad humana y de desarrollo) asociados a los siguientes factores: 1. a la falta de herramientas del actual “sistema” de gobernanza global para gestionar la creciente interdependencia económica; 2. a las asimetrías que caracterizan las estructuras y normas de la gobernanza global en lo referente a acceso,

32 Guillermo Santander, “La emergencia de la cooperación Sur-Sur: ¿hacia una nueva gobernanza de la ayuda?”, *Revista Pueblos*, No. 52 (2012): 52-4.

33 Naciones Unidas, *Global governance and global rules for development in the post-2015 era*, iv.



alcance y resultados; 3. a los actuales enfoques que han dirigido la gobernanza global hacia una reducción del espacio de políticas de los gobiernos nacionales, particularmente de los países en desarrollo.³⁴

Podríamos añadir otros factores como la inflación de temáticas vinculadas a la agenda de la gobernanza global del desarrollo, que además se ha hecho más compleja, demandando a las burocracias nacionales e internacionales una capacidad de seguimiento y presencia en foros multilaterales que desborda sus capacidades reales. Añádase el predominio en la definición de esas agendas de los intereses de los países desarrollados, y de algunos emergentes, en menoscabo de los intereses de los países en desarrollo y, finalmente, un cansancio o “fatiga de la gobernanza” en los países en desarrollo, y en parte de la opinión pública más concienciada con los problemas del bienestar colectivo, producido por la falta de correspondencia entre los resultados del objetivo No. 8 de la agenda del milenio y la retórica sobre la necesidad de instaurar una gobernanza global para el desarrollo.³⁵

En el siguiente apartado se consideran los esfuerzos incipientes que se están impulsando desde Latinoamérica en el proceso de construcción de mecanismos regionales de gobernanza, enfatizando las dimensiones del desarrollo y la cooperación. Se trata también de un proceso de reorganización de los proyectos de integración regional en el marco de un multilateralismo pluralista que abarca tanto a iniciativas auspiciadas por gobiernos de izquierda como gobiernos más liberales.³⁶ En parte, como se verá, ello se explica por el renovado dinamismo, vigor y pujanza de la CSS, de la mano de políticas exteriores más afirmativas implementadas por gobiernos de corte nacional-desarrollista, más proclives a buscar la autonomía regional que la interdependencia o el alineamiento automático con potencias extra regionales, rasgo característico de algunos periodos no tan lejanos de la historia latinoamericana.

34 *Ibid.*, 3-13.

35 Federico Steinberg, “La gobernanza global para el desarrollo”, *Economistas*, No. 129 (2011): 62.

36 Grace Jaramillo, “La integración en la política exterior latinoamericana: apuntes para el análisis”, en Adrián Bonilla y Grace Jaramillo, eds., *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe* (San José: FLACSO/CAF, 2014), 7-26.

La Cooperación Sur-Sur y su gobernanza en Latinoamérica

La hipótesis de la posibilidad de construcción de una gobernanza del desarrollo y la cooperación desde los espacios, foros y mecanismos de integración, cooperación y diálogo político en proceso de construcción en Latinoamérica es una alternativa creíble y factible, a juzgar por las dinámicas de concertación que se consolidan en la región en este siglo XXI.

Este proceso parte de la convergencia gradual entre las estrategias de inserción internacional de sus países, dentro de las cuales la CSS es funcional a la consecución de los respectivos y diferentes objetivos de política exterior. Su base son las afinidades en las prioridades políticas, dentro de la diversidad, en las estrategias de inserción internacional y en los modelos de desarrollo.³⁷ También son relevantes el rol que juegan las identidades en el acercamiento y fortalecimiento de las relaciones regionales y el objetivo compartido de promover un enfoque común sobre la CSS y sobre la gobernanza de la “nueva arquitectura” de la cooperación internacional.

En efecto, en el transcurso de la última década, algunos países latinoamericanos se han afirmado como artífices del renovado auge que ha experimentado la CSS. Este impulso se inserta en una estrategia cuya vocación va más allá de su desarrollo concreto en la región. La CSS tiene el potencial para convertirse en Latinoamérica en referente para otros países que buscan más autonomía y puede representar, a partir de sus propias experiencias, la mejor aportación de la región a la promoción de la eficacia de la cooperación, al debate sobre su gobernanza y a la definición de una agenda de objetivos de desarrollo sostenible para el período posterior al año 2015.

La CSS en América Latina presenta la particularidad de no restringirse al terreno bilateral. Su rol más estratégico está vinculado a la relevancia que adquiere en los procesos de integración y regionalización.³⁸ Esta modalidad de la CSS se proyecta en el marco de estrategias regionalistas de carácter post liberal que pretenden reformular y reorientar los rumbos integracionistas en Latinoamérica (ALBA-Tratado Comercial de los Pueblos, MERCOSUR).

37 Bruno Ayllón, *La Cooperación Sur-Sur y Triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?* (Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2013).

38 Bruno Ayllón, Tahina Ojeda y Javier Surasky, *Cooperación Sur-Sur, regionalismos e integración en América Latina* (Madrid: IUDC-UCM/Ediciones La Catarata, 2014).



SUR, UNASUR, CELAC, etc.) generando espacios de cooperación mucho más políticos que en el pasado. Predominan en esos procesos las visiones más desarrollistas del papel del Estado, un mayor grado de participación y preocupación por las dimensiones sociales y, en algunos casos, instituciones y políticas comunes. Se trataría de una reinterpretación del regionalismo y la integración que apuesta por una agenda positiva y una cooperación fortalecida, más allá de su dimensión comercial, con mecanismos de CSS, de diálogo y concertación política e instituciones para la defensa de la democracia, la paz y la seguridad regional.³⁹

Pero la CSS no se limita a los procesos de integración marcados por la impronta posliberal. En otra lógica distinta, de recuperación o *revival* del modelo de regionalismo abierto *cepalino* de los años 90, y en el extremo opuesto del regionalismo posliberal, se encuentra la Alianza del Pacífico formada por Colombia, Chile, México y Perú. Este bloque regional plantea el desafío de una convergencia entre modelos de regionalismo y la coexistencia pacífica entre las opciones de inserción internacional más orientadas a la apertura comercial y aquellas otras estrategias que defienden la configuración de espacios para gobernar a los mercados bajo el control de aquellos Estados que desean garantizar márgenes de maniobra en la definición de sus políticas de desarrollo.

El desafío es lograr una integración exitosa entre modelos para impulsar una dinámica regional en la que, como afirman los expresidentes de Brasil y de Chile, recogiendo las conclusiones de un seminario organizado por CLACSO, “primen los elementos de cooperación, buscando convergencias posibles, sin pretender eliminar las diferencias sino hacerlas manejables”.⁴⁰

En este contexto la CSS se presenta como una herramienta de gobernanza regional pues, como afirman los países agrupados en la SEGIB “permite consolidar relaciones entre socios de la región tomando en cuenta sus complementariedades en materia de capacidades de cooperación y necesidades

39 José Antonio Sanahuja, “América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional”, en Salvador Arriola, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez, coords., *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015* (Madrid: AECID-SEGIB, 2013), 41-67.

40 Luiz Inácio Lula da Silva y Ricardo Lagos, “América Latina: Dos océanos, una voz”, *El Telégrafo* (Quito): 22 de junio de 2014.

de desarrollo”. Por ello existiría “una relación de mutuo refuerzo entre la integración y la CSS, siendo esta última una manera de materializar la integración en experiencias concretas de encuentro e intercambio”.⁴¹ Reconocer esta interrelación entre integración y CSS exige también asumir que la integración es un marco propicio para el diseño de políticas de desarrollo “prometedor pero insuficiente” en cuanto los países no definan, primero, las áreas de trabajo prioritarias y, segundo, profundicen y sostengan el interés político una vez se hayan alcanzado consensos.⁴²

En diferentes plataformas multilaterales regionales, de corte político o técnico (CELAC, CEPAL, SELA, OEA, Oficina regional del PNUD), en procesos de integración regional y subregional (UNASUR, ALBA-TCP, CAN, MERCOSUR, SICA, CARICOM, Alianza del Pacífico) y en foros de debate sectoriales especializados (Banco del Sur, Iniciativa de Cooperación Técnica Intra-regional del BID, IIRSA, Iniciativa Mesoamericana) se ha favorecido y agilizado, entre otras muchas dinámicas, el intercambio de experiencias; la diseminación de lecciones aprendidas; la circulación de conocimientos y la generación de evidencias sobre lo que funciona bien y sobre los aspectos a revisar en la cooperación; la implantación de sistemas de información y contabilización de la cooperación ofrecida y recibida; la formación de recursos humanos y el fortalecimiento de capacidades de las Unidades Técnicas de Cooperación en los países. Sin embargo, quizás la dinámica más importante sea la identificación de criterios para establecer buenas prácticas y el establecimiento de posiciones comunes, como la que presentaron 19 países del PIFCSS/SEGIB, en las vísperas del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busán, en diciembre de 2011.

El problema no es la ausencia de mecanismos de gobernanza de la cooperación en Latinoamérica. Por el contrario, el reto consiste, como se ha afirmado desde la CELAC, en reducir su proliferación, evitar los solapamientos y definir políticamente entre los países el foro privilegiado para su articulación. En los últimos cinco años se han producido avances en el establecimiento de

41 SEGIB, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (Madrid: SEGIB, 2012), 13.

42 Pedro Caldentey, “La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”, en Salvador Arriola, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez, coords., *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015* (Madrid: AECID-SEGIB, 2013), 197.



denominadores comunes y consensos de mínimos sobre la naturaleza, fines e instrumentos para mejorar la gobernanza regional de la cooperación y, desde diferentes instancias políticas y académicas, se han vertido una serie de recomendaciones al objeto de identificar potencialidades y amenazas en este proceso.⁴³

Un ejemplo lo brinda la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) que lidera los debates regionales desde la Secretaría Ejecutiva del PIFCSS/SEGIB. Frente a la complejidad de la gobernanza global de la cooperación, y ante la proliferación de espacios y foros, muy dispares en cuanto a niveles de representatividad y legitimidad, la AUCI propone: 1. una concertación política regional que defina un concepto regional sobre desarrollo, eficacia de la cooperación y coherencia de políticas para el desarrollo; 2. una estrategia de alianzas y aproximación a otros países del Sur para acercar posiciones; 3. la búsqueda de mecanismos de coordinación entre los distintos espacios regionales (SEGIB, CEPAL, SELA) que trabajan en la elaboración de indicadores e informes sobre la CSS, evitando duplicar esfuerzos y logrando sinergias; 4. instalar los temas de la región (dicotomía pobreza/ desigualdad, trampas de desarrollo de los países de renta media, etc.) en la agenda internacional a través de sus propios protagonistas y no de representaciones institucionales multilaterales con presencia regional que tienden a asumir la voz y la opinión del continente; 5. la apuesta por el espacio iberoamericano⁴⁴ como un foro horizontal que demuestra de manera empírica, concreta y tangible la CSS que se realiza y sus aprendizajes, constituyendo una plataforma calificada para la articulación de posiciones a nivel regional y global; 6. no limitar la función de los países latinoamericanos en el proceso de reforma del sistema de gobernanza de la cooperación a la divulgación de la CSS, afirmando la contribución regional al mejoramiento del sistema internacional desde sus experiencias de transformación política, avances en gobernabilidad y políticas sectoriales para enfrentar la solución de problemas comunes.⁴⁵

43 Julia Levi, Osvaldo Elissetche y Javier Surasky, *La Cooperación Sur-Sur en la construcción de la agenda post 2015. Aportes para el debate* (Buenos Aires: PNUD, 2013).

44 Si bien en aquel momento, en el año 2011, la AUCI apostaba por el espacio iberoamericano, debe considerarse que la CELAC se encontraba dando sus primeros pasos y la perspectiva de construir un espacio propio de articulación regional y global en materia de desarrollo y cooperación se veía lejana.

45 AUCI, “Los Países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional”, *Temas de cooperación*, No. 1 (Montevideo: Presidencia de la República, 2011); Martín Rivero, “La Cooperación Sur-Sur en el sistema de ayuda post-Busan”, en Salvador Arriola, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez, coords., *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015* (Madrid: AECID-SEGIB, 2013), 145-70.

Pues bien, en sintonía con algunas de las propuestas anteriores, la CELAC representa un intento de generar un espacio de coordinación y articulación regional para afirmar la contribución latinoamericana y caribeña a la democratización del sistema internacional. A presentar sus orígenes y su contribución a la gobernanza regional de la cooperación se dedican las siguientes páginas.

CELAC: ¿embrión de una gobernanza regional del desarrollo y la cooperación?

El surgimiento de la CELAC es un proceso que se inicia con la transformación y ampliación del Grupo de Río, desemboca en las Cumbres de América Latina y Caribe de Costa de Sauipe (Brasil, 2008), Cancún (México, 2010) y Caracas (Venezuela, 2011) y culmina en la constitución formal de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, integrada por 33 estados que afirman su voluntad de avanzar en la “unidad en la diversidad”.

De esta forma, por primera vez en su historia, la región se congrega en un foro que excluye a Estados Unidos y a Canadá para impulsar “la integración autónoma”, en el marco de una integración “postneoliberal”. Este tipo de integración, también denominada “poshegemónica”,⁴⁶ aboga por postulados como la recuperación y reforma del papel del Estado, una “tensión creativa entre autonomía y soberanía nacional”, el incremento del poder negociador en diversos tableros signados por la geopolítica y la geoeconomía y un rechazo al modelo de gobernanza global hegemónico de las instituciones financieras internacionales o de aquellas otras instancias regidas por los designios de las potencias extraregionales.⁴⁷

Podemos considerar la CELAC como un proceso incipiente de integración política, en la confluencia entre la concertación y la cooperación. Para Tokatlian, la concertación es “un mecanismo a través del cual los Gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general en el nivel diplomático y con fines preferentemente políticos, frente a otros actores

46 Pia Rigirozzi, *Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis* (Buenos Aires: FLACSO, 2010).

47 Jaime Preciado, “Paradigma social en debate; aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La CELAC en la integración autónoma de América Latina”, en Martha Ruiz, coord., *América Latina en la crisis global. Problemas y desafíos* (México D.F.: CLACSO/ALAS, 2013), 30.



individuales o colectivos” mientras que en la cooperación “las partes adaptan sus comportamientos a las preferencias de los otros, en el marco de una interacción con principios que la sustentan y metas que la impulsan”.⁴⁸ Bajo esta perspectiva, la CELAC brinda un espacio privilegiado para el debate, la coordinación y la articulación de consensos en torno a temáticas clave para la región, como es el caso de las discusiones en torno al futuro de los objetivos de desarrollo mundial o de las potencialidades, todavía sin explorar en su totalidad, de la CSS.

La CELAC ha avanzado en un corto espacio de tiempo en la concertación en lo referente a la generación de una perspectiva conceptual compartida de un desarrollo integral e inclusivo, amplio y polifacético, que se extiende más allá del aumento del ingreso por habitante. La visión que se ha ido fraguando en la CELAC sobre el desarrollo enfatiza la desigualdad social característica de los países de América Latina y el Caribe y se preocupa por garantizar el desarrollo sostenible y productivo en armonía con la naturaleza.

Al mismo tiempo afirma el respeto al pluralismo y al derecho soberano de cada pueblo a escoger su forma de organización política y económica. Sus fundamentos y principios están arraigados en la reafirmación de la democracia y en un enfoque del desarrollo basado en el respeto a todos los derechos humanos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales; en su carácter universal, de forma indivisible e interdependiente, incluido el derecho al desarrollo proclamado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1986. Estos derechos se relacionan y refuerzan íntima y mutuamente.⁴⁹

Esta perspectiva se ha plasmado en un abanico de temáticas para la cooperación al interior de la CELAC que constituyen una agenda práctica de desarrollo, desplegada en reuniones ministeriales especializadas, mecanismos sectoriales, regionales y subregionales.⁵⁰ Esta cooperación intrarregio-

48 Juan Gabriel Tokatlian, “¿UNASUR pierde el norte?”, *El País* (Madrid), 7 de mayo de 2014.

49 CELAC, *Declaración de la Habana*, 28 y 29 de enero de 2014, CELAC, *Declaración especial sobre Cooperación Internacional*, 28 y 29 de enero de 2014, CELAC, *Declaración de Santiago*, 27 y 28 de enero de 2013.

50 Fernando Nivia-Ruiz y Jorge Enrique Prieto-Cardozo, “La CELAC: más allá de la integración ¿una nueva posibilidad de cooperación regional?”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 1, No. 1 (2014): 34-62.

nal se ha incrementado desde sus orígenes, tanto en su especificidad como en sus modalidades de trabajo, además de crear mecanismos propios de seguimiento y evaluación. Constituye por estas razones “un paradigma autónomo de cooperación internacional capaz de hacer aportes sustanciales a la integración regional y al fortalecimiento de las políticas públicas nacionales para el desarrollo”.⁵¹

Las decisiones, medidas e iniciativas tomadas en esos espacios de diálogo político y coordinación temática regional son adoptadas en las Cumbres de CELAC conforme a los principios de flexibilidad y participación voluntaria. Abarcan una gran variedad de cuestiones cruciales para el desarrollo en áreas como infraestructuras, seguridad alimentaria, nutrición, erradicación del hambre, agricultura familiar, cultura y diálogo de culturas, educación, ciencia tecnología e innovación, tecnologías de la información, desarrollo productivo, comercio, finanzas, energía, asistencia humanitaria, género, derechos humanos y combate al racismo, migraciones, drogas, medio ambiente, corrupción, participación ciudadana, seguridad y la CSS. A fin de estructurar y racionalizar este activismo temático, la Declaración de La Habana propuso la construcción de una “herramienta de planificación [...] para la obtención de objetivos claros, medibles y adaptables a las distintas realidades nacionales”.⁵²

Por otra parte, desde CELAC se han generado consensos sobre las potencialidades de la CSS regional entendida como mecanismo que produce “resultados tangibles y beneficios mutuos, acordes con las altas aspiraciones de desarrollo y prosperidad de sus respectivas sociedades, teniendo como base el intercambio de experiencias y de conocimientos con fundamento en el patrimonio acumulado por las instituciones regionales existentes”.⁵³ Un repaso a los acuerdos alcanzados durante las Cumbres de CELAC en relación a la CSS sostiene la anterior afirmación.

En la declaración final de la Cumbre fundacional de Caracas (2011) se señaló la importancia del fortalecimiento de la CSS y triangular para com-

51 AGCI/DGCIN. *Propuesta de Argentina y Chile sobre la creación de un grupo de trabajo de cooperación de CELAC*, 2.

52 CELAC, *Declaración de la Habana*.

53 CALC, *Declaración de Salvador de Bahía*, 16 y 17 de diciembre de 2008.



plementar los esfuerzos nacionales de desarrollo de los países de renta media en el combate a la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se acordó impulsar iniciativas de CSS y Norte-Sur para la promoción del desarrollo sostenible y se decidió identificar e implementar estrategias de CSS para potenciar los esfuerzos en el ámbito de la cooperación técnica entre los países de la región y el intercambio de experiencias exitosas que pudieran constituirse en buenas prácticas a nivel regional.

Dos años después, en la 1ª. Cumbre celebrada en Santiago de Chile (2013), se afirmó la necesidad de que la CELAC se dotara de un conjunto de principios y normas para garantizar la cooperación al interior y al exterior de la región en conformidad con los planes y programas de desarrollo decididos por los países de la Comunidad. Se creó el Grupo de Trabajo de Cooperación, que se analizará más adelante, para construir una política de CSS y triangular regional que se articulará con las instancias de cooperación preexistentes. Finalmente, en la 2ª Cumbre de La Habana (2014) se reiteró la voluntad de impulsar programas regionales, subregionales bilaterales y triangulares de cooperación, así como avanzar en la definición de una política regional de CSS y triangular, que contemple las características y necesidades de las áreas, subregiones y países que las conforman.

La mejor prueba de la potencialidad de CELAC como embrión de la gobernanza regional de la cooperación y el desarrollo la encontramos en la plasmación concreta, superando la retórica habitual en foros de esta naturaleza, de las disposiciones adoptadas en las Cumbres anuales. En efecto, en estos pocos años se han materializado esas visiones políticas y conceptuales en una panoplia de iniciativas concretas, todavía en fase de ajuste y definición, que se ven reforzadas por uno de los principales éxitos de la CELAC: la adopción de posiciones comunes en materia de desarrollo y cooperación que afianzan la posición internacional de la región en temas de interés para los Estados miembros, de forma mancomunada, permitiendo su traducción en “acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional”.⁵⁴

Debe destacarse que los países que han ocupado las Presidencias Pro Tempore (PPT) de carácter anual (Chile, Cuba y Costa Rica) hayan asu-

54 CALC, *Declaración de Cancún*, 23 de febrero de 2010.

mido la representación colectiva de todos los Estados miembros bajo el paraguas de la CELAC en los debates que se producen en plataformas como el FCD/ECOSOC, donde han defendido que la CSS es una manifestación concreta de solidaridad entre pueblos, cuya agenda debe ser establecida por los países del Sur en consonancia con los principios de “inclusión, respeto a la soberanía nacional, apropiación e independencia nacional, igualdad, no condicionalidad, no injerencia en los asuntos internos y beneficio mutuo”.⁵⁵

Del mismo modo se ha ratificado una postura regional asentada en conferencias y reuniones previas sobre el rol de los países latinoamericanos y caribeños como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo.⁵⁶ La región ha mostrado su preocupación por el limitado acceso a financiación concesional y a los flujos de ayuda, como consecuencia de la crisis y de una visión restringida sobre el desarrollo de los donantes asociada a la renta per cápita. La CELAC no solo ha demandado el cumplimiento de los compromisos de los países y organizaciones donantes o la atención que requiere todavía la región para consolidar sus conquistas de desarrollo y equidad. La CELAC apuesta por una “reforma significativa del sistema de gobernanza económica internacional” que asegure a los países en desarrollo “voz y representación real”, en línea con las circunstancias actuales, propicias y favorables, para avanzar con pasos más decididos hacia la gobernanza de la cooperación.⁵⁷

En la definición de la agenda de desarrollo post-2015 la CELAC ha sostenido en la Asamblea General de la ONU una posición común que aboga por enfatizar “la eliminación de brechas a nivel internacional, regional y al interior de las sociedades, así como en la solución de los problemas estructurales de las naciones en desarrollo, agudizados por la crisis económica global”. Todo ello afecta los esfuerzos de los países latinoamericanos y caribeños en “alcanzar los objetivos y metas de desarrollo del milenio”.⁵⁸ Se han realizado también propuestas que incluyen las nuevas prioridades re-

55 CELAC, “Discurso de la misión permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC” (Reunión de Asamblea General, Nueva York, 10 y 11 de julio de 2014).

56 Por ejemplo, la Conferencia de Alto Nivel sobre Países de Renta Media, realizada en San José, Costa Rica, del 12 al 14 de junio de 2013.

57 CELAC, *Declaración especial sobre los desafíos de los países de ingreso medio en América Latina y el Caribe*, 28 y 29 de enero de 2014.

58 Tal posición común deriva del mandato del Plan de Acción de La Habana (CELAC 2014b, 15).



gionales de desarrollo como la vinculación de los objetivos que se acuerden a “una genuina alianza global [...] fortalecida con medios de implementación efectivos” que mezclen “recursos financieros, desarrollo y transferencia de tecnología, así como la creación de capacidades”.⁵⁹

Tales logros en la concertación política de posturas sobre el desarrollo y la cooperación encuentran su fundamento en los puntos 41 a 43 de la Declaración de Santiago, donde se proclama la capacidad de la CELAC para “reaccionar de manera coordinada a los desafíos de un mundo en proceso de profunda transformación”, con la consecuencia de facilitar el acercamiento de posiciones y la coordinación regional en conferencias internacionales. Para hacer operativa esta capacidad, los Representantes Permanentes de los Estados Miembros de la CELAC en la ONU consensuaron un mecanismo de participación conjunta que incluye la posibilidad de ratificar a candidatos regionales de consenso para puestos clave en organismos multilaterales. También se han pronunciado a favor de una reforma del Consejo de Seguridad.⁶⁰

Finalmente, la CELAC ha progresado en otra dimensión estrechamente relacionada con la construcción gradual de la gobernanza de la cooperación en la región. Se trata de la definición de una política propia de CSS que ha sido encomendada al Grupo de Trabajo de Cooperación (GTC). La constitución del GTC de CELAC representa un hito en la dinámica cooperativa regional. La idea surgió de una iniciativa conjunta de Argentina y Chile, en vísperas de la Cumbre de Santiago, adoptada posteriormente en la declaración final de los presidentes de CELAC (punto 33).

El documento de propuesta sometido a la consideración de los responsables nacionales de cooperación justifica la creación del GTC en la necesidad de responder al doble desafío institucional y de gestión que exige, por una parte, “reforzar los mecanismos de diálogo más allá de las instancias sectoriales para fortalecer la cooperación intrarregional”, y por otra, hacer

59 CELAC, “Intervención de la Misión Permanente de Cuba ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC” (68º período de sesiones de la Asamblea General, Nueva York, 25 de septiembre de 2013); CELAC., “Discurso de la misión permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC” (Evento de Alto Nivel sobre Contribuciones de la Cooperación y las TIC como herramienta de desarrollo, Nueva York, 21-22 de mayo de 2014).

60 CELAC, *Declaración de Santiago*, 8.

la cooperación más visible en las plataformas globales. La articulación de las agendas bilaterales y subregionales, el logro de posiciones comunes y la facilitación de consensos frente a temáticas específicas de la CSS figuraban entre los objetivos de la propuesta chileno-argentina, de la misma manera que un cauteloso llamado a evitar la competencia que el GTC supondría con otros grupos regionales, al no pretender “reemplazar a otras instancias establecidas ni rivalizar con ellas, sino constituirse en otro espacio de intercambio de conocimientos, información y buenas prácticas [...] evitando la duplicación de esfuerzos a través del establecimiento de una agenda propia y diferenciada”.⁶¹

Hasta el momento el GTC se ha reunido en dos ocasiones. La primera en Buenos Aires, el 12 de septiembre de 2013, fecha de conmemoración del día internacional de la CSS. El resultado de esta primera sesión fue la aprobación del Marco para el Funcionamiento del GTC que estableció el objetivo, funciones y procedimientos en lo referente a su coordinación, miembros integrantes, toma de decisiones por consenso, periodicidad ordinaria anual y sede de las reuniones. Conviene aclarar que el GTC no tiene autonomía y depende de los principales órganos del sistema institucional de CELAC.⁶²

La segunda en San José, durante la PPT de Costa Rica, los días 29 y 30 de julio de 2014. En ese encuentro los responsables nacionales trabajaron en la elaboración de un marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo de CELAC, contando en el proceso con la participación de académicos de la región. El documento resultante reitera los antecedentes de la CSS y sistematiza la apuesta por la cooperación en el proceso constitutivo de CELAC y en sus dos primeras cumbres. Con esta base factual se proponen unos lineamientos no excesivamente originales pero muy útiles en el proceso de construcción de una identidad cooperativa regional. Se redactó además una iniciativa para promover la participación permanente como observadores de los responsables de cooperación del cuarteto de CELAC en las reuniones de Mecanismos de Integración Regionales y Su-

61 AGCI/DGCIN. *Propuesta de Argentina y Chile sobre la creación de un grupo de trabajo de cooperación de CELAC* (Buenos Aires: Agencia Chilena de Cooperación Internacional-Dirección General de Cooperación Internacional de Argentina, 2012), 3.

62 Nivia-Ruiz y Prieto-Cardozo, “La CELAC: más allá de la integración ¿una nueva posibilidad de cooperación regional?”.

regionales y se realizó un taller para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de cooperación destinado a los países caribeños.⁶³

También se avanzó en la reunión de San José del GTC en algunos de los mandatos emanados de las Cumbres y Planes de Acción⁶⁴ para la cooperación con Haití y más concretamente en cumplir la resolución adoptada al respecto por los Ministros de Exteriores de CELAC, el 28 de enero de 2013. La resolución reconoció que el compromiso de la región con la reconstrucción y el desarrollo haitiano debería concentrarse en las prioridades manifestadas por el gobierno de Haití y canalizarse por los conductos oficiales.⁶⁵ Se exhortó a los Estados miembros a garantizar el apoyo al Plan de Desarrollo Estratégico Nacional de Haití y a armonizar las acciones ejecutadas a través de las instituciones de cooperación latinoamericanas y caribeñas. Para tal fin, se recomendó a la PPT la generación de herramientas de intercambio de información entre los países de CELAC y con otros mecanismos regionales para evitar el solapamiento en la recolección de esos insumos.⁶⁶

El rol del Ecuador

¿Qué papel juega Ecuador en el contexto anteriormente descrito y como ha avanzado el país en la definición de la cooperación como política pública y en su articulación regional y global? La política exterior ecuatoriana viene apostando desde la llegada al poder de Rafael Correa por el fortalecimiento del eje Sur-Sur en sus relaciones internacionales y por la dimensión regional.⁶⁷

Las orientaciones básicas en la materia se encuentran condensadas en el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017). En este documento de planificación se afirma, en primer lugar, la necesidad de que el país contribuya a la “configuración de un espacio político regional como dinámica fundamental

63 CELAC, *Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo*, San José, 29 y 30 de julio de 2014.

64 Artículos 17 y 24 de la Declaración de Santiago (2013) y de La Habana (2014), respectivamente.

65 Energía, Empleo, Estado de Derecho y fortalecimiento de las instituciones, educación, medio ambiente, erradicación del hambre y la extrema pobreza, salud, agricultura e infraestructura.

66 CELAC, *Resolución adoptada en la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores sobre cooperación especial con Haití*. 28 de enero de 2013.

67 Ayllón, *La Cooperación Sur-Sur y Triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?*

en la tensión con la estructura global de poder”. En segundo lugar, se formula un objetivo No. 12 en cuyo enunciado se apunta a construir procesos de ruptura con realidades existentes, para lo cual se aspira a consolidar los mecanismos de integración entre países del Sur, particularmente entre los latinoamericanos, al objeto de “profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana”. En tercer lugar, se apuesta 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 cuarto lugar, se identifican lineamientos específicos vinculados al objetivo No. 12 para, por un lado, “impulsar la reforma del sistema de gobernanza mundial, a fin de democratizar la toma de decisiones y transparentar la gestión de los organismos multilaterales” (lineamiento 12.2, punto h) y por otro para “fortalecer la Cooperación Sur-Sur como instrumento de integración regional” (lineamiento 12.7, punto b). De esta forma, el compromiso de Ecuador con la gobernanza y la integración quedan reflejados en el principal instrumento de la planificación nacional del desarrollo.⁶⁸

El organismo encargado de aplicar estos principios en la práctica de la cooperación ecuatoriana es la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La responsable de SETECI, economista Gabriela Rosero, ha enfatizado la demanda del Ecuador por una nueva arquitectura de la gobernanza para la cooperación internacional. El 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

68 SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*.

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”.⁶⁹

Otro importante rasgo de la visión política del Ecuador al respecto de la gobernanza es la íntima conexión entre CSS e integración latinoamericana. No en vano la Constitución de Montecristi, en su artículo número 416, 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, de América del Sur y de Latinoamérica”. A partir de este mandato, se ha desarrollado como una de las posiciones características de Ecuador en la cooperación internacional el eje de la construcción política de la región a través de la CSS como queda de manifiesto en el liderazgo ecuatoriano en mecanismos como UNASUR o en la CELAC, donde el país ha sido uno de los componentes de la Troika durante el año 2014 y será quien ejerza la Presidencia Pro Tempore en el año 2015.

Este eje 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 (el 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.⁷⁰ Serían ejemplos de este compromiso la apuesta por la construcción del ALBA, de la UNASUR y de la CELAC como mecanismos de integración regional imprescindibles “para lograr el reposicionamiento global de la región”.⁷¹

69 Gabriela Rosero, “La Cooperación Internacional en tiempos de “revolución ciudadana”, *Línea Sur*, No. 3 (2012): 104-14.

70 SETECI, “Un camino del sur para el sur”, *Cooperamos*, No. 1 (2011): 8.

71 Javier Surasky, “Presentación y marco de la Cooperación Sur-Sur del Ecuador”, en Bruno Ayllón y Tahina Ojeda, coords., *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (Madrid: IUDC-UCM/La Catarata, 2013), 156-79.

Conclusiones

A lo largo del artículo se ha argumentado sobre la actual coyuntura internacional y regional que brinda oportunidades para el proceso de construcción de una gobernanza de la cooperación internacional al desarrollo que refleje las alternativas propuestas desde los países del Sur para afrontar sus desafíos de desarrollo. En tal sentido, es creciente el reconocimiento internacional recibido por parte de los países latinoamericanos y el significativo lugar que ocupan en estos debates, tanto por su trabajo en la reducción de la pobreza y en la disminución de la desigualdad como por la innovación que aportan y las perspectivas de futuro que ofrecen, sumadas a los éxitos en su inserción internacional y en las políticas regionales de desarrollo.

La gobernanza global implica un desafío común en la instauración de nuevas formas de cooperación internacional a las que los países en desarrollo, con su experiencia, pueden aportar aire fresco e ingredientes como la horizontalidad, la equidad y el consenso, rasgos característicos de la CSS. En este sentido, se puede afirmar que esta progresiva ampliación de la gobernanza ya está efectivamente produciéndose, en la medida en que la CSS se ha convertido en una realidad presente en los diferentes foros multilaterales de diálogo, coordinación y concertación de posiciones entre países y entre grupos de países.

Las preferencias de los países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos, se han dirigido a la promoción de cambios en la gobernanza global, especialmente en la reforma de la ONU y en la ampliación de espacios en el Consejo de Seguridad. Es clara su opción por el fortalecimiento del FCD/ECOSOC como la plataforma más legítima y representativa para discutir los temas de la gobernanza de la cooperación frente a la apuesta de los países de la OCDE por los Foros de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda.

Las dinámicas de una gobernanza regional en la cooperación no son necesariamente excluyentes a la apuesta por los foros de Naciones Unidas. Más bien suponen la afirmación del rechazo al establecimiento de una sola plataforma de gobernanza dominada por la OCDE y por los organismos financieros multilaterales que, hasta ahora, han concentrado sus atenciones en la agenda de eficacia y en los debates sobre la gestión de la ayuda, en lugar de abordar integralmente los obstáculos que dificultan el desarrollo, concebido como una empresa compartida por todos los países del Sur y del Norte.

El desafío para Latinoamérica y para el Ecuador, en palabras de Vivares y Zapata, consiste en cimentar un enfoque pluralista que sostenga el diseño de la gobernanza de la cooperación para el desarrollo en el marco de un “cambiante orden mundial” que debería estar “atado a una perspectiva de construcción regional”. Para ello es urgente definir los vínculos entre la economía política de los países latinoamericanos y la regional, con la finalidad de identificar los objetivos de la política de cooperación. Se lograría así, como primer paso, avanzar en la construcción de una “nueva cooperación para el desarrollo” que facilite las conexiones entre las diferencias existentes en aras de alcanzar la integración regional. Pero para construir estos vínculos, habrá que impulsar procesos institucionales y técnicos complejos subordinados a visiones estratégicas de los países y de la región latinoamericana.⁷²

El caso ecuatoriano ilustra de manera particular las visiones políticas y los esfuerzos de varios países latinoamericanos en la construcción de una política pública de cooperación que trascienda el ámbito del nivel nacional y pueda complementarse y articularse con las posibilidades y necesidades de una gobernanza global de la cooperación que, en vez de construirse de arriba hacia abajo y del Norte hacia el Sur, pueda constituirse en sentido ascendente desde el Sur y con un carácter verdaderamente integrador, a partir de la suma coordinada de los mecanismos regionales ya existentes. De esta manera, Latinoamérica y el Caribe pueden realizar una contribución relevante a la gobernanza global del desarrollo.

En lo referente a la CELAC, la gobernanza de la cooperación regional y también la coordinación de su futura cooperación se encuentran en una fase de construcción, con más avances en el terreno de las declaraciones que en las realizaciones ejecutivas. Hay resultados esperanzadores en el proceso de construcción de una visión compartida en la coordinación con otros mecanismos y procesos de integración regional y en la concertación política para la fijación de posiciones comunes en organismos multilaterales, sobre todo la ONU. Destaca también una incipiente coordinación en la cooperación de la región con Haití y las perspectivas que abre el Plan de

72 Ernesto Vivares y Sandra Zapata, “Hacia una economía política de la cooperación pluralista y sudamericana”, *Cooperamos*, No. 2 (2011): 30-5.

Cooperación China-América Latina y el Caribe (2015-2019) que será definido en el marco del Foro político China-CELAC.⁷³

Es en la corta vida de la CELAC, que solo ha realizado dos Cumbres con sus correspondientes planes de acción (Santiago, 2013 y La Habana, 2014), donde debemos buscar la explicación a las limitaciones en la definición y puesta en marcha de una política de cooperación latinoamericana y caribeña. Sin embargo, es factible pensar que la creación del GTC de CELAC dará un impulso dinamizador a la construcción de una política y una práctica autónoma de la cooperación regional, con sus propias señas de identidad, institucionalizando en bases sólidas la vocación solidaria y horizontal de su CSS. Esta será la tarea que la Cancillería y SETECI, como organismo responsable en la rectoría y coordinación del sistema ecuatoriano de cooperación internacional, deberán asumir cuando el país reciba la Presidencia Pro Tempore de CELAC en la Cumbre de San José de Costa Rica, los días 28 y 29 de enero de 2015.

Bibliografía

- AGCI/DGCIN. *Propuesta de Argentina y Chile sobre la creación de un grupo de trabajo de cooperación de CELAC*. Buenos Aires: Agencia Chilena de Cooperación Internacional-Dirección General de Cooperación Internacional de Argentina, 2012.
- Almeida, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil. A diplomacia brasileira no contexto da globalização*, 200. Rio de Janeiro: GEN/LTC, 2012.
- Alonso, José Antonio. “La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés”, *Documentos de Trabajo*, No. 51, 35. Madrid: Fundación Carolina, 2011.
- AUCI. “Los países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional”. *Temas de cooperación*, No. 1. Montevideo: Presidencia de la República, 2011.
- Ayllón, Bruno. *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2013.
- Ayllón, Bruno, Tahina Ojeda, Javier Surasky. *Cooperación Sur-Sur; regionalismos e integración en América Latina*. Madrid: IUDC-UCM/La Catarata, 2014.

73 El Foro China-CELAC fue establecido mediante decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno durante la 2ª cumbre de CELAC en La Habana (2014). La decisión de avanzar en la definición de un Plan de Cooperación China-América Latina y el Caribe (2015-2019) fue uno de los resultados de la reunión mantenida por el presidente Xi Jinping y el cuarteto de CELAC (la *Troika* más un representante caribeño) en Brasilia, el 17 de julio de 2014. Está prevista la celebración del primer encuentro ministerial entre China y la CELAC en Pekín, los días 8 y 9 de enero de 2015.



- Barden, Owen, Mikaela Gavas, Simon Maxwell y Deborah Johnson. “La gobernanza del sistema de ayuda y el papel de la Unión Europea”. En José Antonio Alonso y José Antonio Ocampo, directores, *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, 321-57. Madrid: FCE, 2011.
- Berggruen, Nicolas y Nathan Gardels, *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Madrid: Taurus, 2012.
- Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez. *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO. 2014.
- Brant, Philippa. “South South Cooperation: a concept paper”. *Working Paper Series*. Beijing: IPRCC, 2011.
- Calabuig, Carola y María de los Llanos. “La cooperación internacional para el desarrollo”, *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo*, No. 1. Valencia: Universidad Politécnica, 2010.
- CALC. *Declaración de Salvador de Bahía*, 16 y 17 de diciembre de 2008.
- _____. *Declaración de Cancún*, 23 de febrero de 2010.
- Caldentey, Pedro. “La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”. En Salvador Arriola, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez, coordinadores. *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, 189-204. Madrid: AECID-SEGIB, 2013.
- CELAC. *Resolución adoptada en la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores sobre cooperación especial con Haití*. Santiago, 28 de enero de 2013.
- _____. *Declaración de Santiago*. Santiago de Chile, 27 y 28 de enero de 2013.
- _____. “Intervención de la Misión Permanente de Cuba ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC”. 68º periodo de sesiones de la Asamblea General Nueva York, 25 de septiembre de 2013.
- _____. *Declaración de la Habana*, 28 y 29 de enero de 2014.
- _____. *Plan de Acción de la CELAC 2014*, 28 y 29 de enero de 2014.
- _____. *Declaración especial sobre Cooperación Internacional*, 28 y 29 de enero de 2014.
- _____. “Discurso de la misión permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC”. Reunión Asamblea General, Nueva York, 10 y 11 de julio de 2014.
- _____. “Discurso de la misión permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC”. Evento de Alto Nivel sobre Contribuciones de la Cooperación y las TIC como herramienta de desarrollo, Nueva York, 21-22 de mayo de 2014.
- _____. *Declaración especial sobre los desafíos de los países de ingreso medio en América Latina y el Caribe*, 28 y 29 de enero de 2014.
- _____. *Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo* San José, 29 y 30 de julio de 2014.
- Comisión de Gobernanza Global. *Nuestra Comunidad Global*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- Desiderá, Walter Antonio. “A integração sul-americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global”. En André Rego Viana, Pedro Silva Barros y André Bojikian Calixtre, organizadores, *Governança Global e Integração da América do Sul*, 65-93. Brasília: IPEA, 2011.

- ECOSOC. “Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General”. *Serie de sesiones de alto nivel E/2014/77*. New York: Foro de Cooperación para el desarrollo, 2014.
- Godet, Michel y Philippe Durance. *A prospectiva estratégica para as empresas e os territórios*. Lisboa: UNESCO/DUNOD, 2011.
- Gonçalves, Alcindo. “Rio+20 e a governança ambiental global”. *Valor Económico* (Sao Paulo), 11 de abril de 2012.
- Izraelewicz, Erik. “Demain, quel gouvernement pour le monde?”. *Revue des deux mondes* (2000): 42-9.
- Jaramillo, Grace. “La integración en la política exterior latinoamericana: apuntes para el análisis”. En Adrián Bonilla y Grace Jaramillo, editores. *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO/CAF, 2014.
- Jiménez, Tomás. “Brechas en la gobernanza global”. *El País* (Madrid), 15 de junio de 2011.
- Karns, Margaret y Karen Mingst, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Londres: Lynne Rienner, 2004.
- Kern, Alejandra y Florencia López. “Aspectos simbólicos y relaciones de poder en el análisis de la cooperación al desarrollo”. *Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿hacia nuevas formas de concertación internacional?”*. Buenos Aires: FLACSO, 2010.
- Kharas, Homi. “The evolving international architecture for development cooperation”. En *Global Views Policy Paper* No. 2011-11. Washington: Brookings Institution, 2011.
- Kharas, Homi y Andrew Rogerson. “Horizon 2025. Creative destruction in the aid industry”. *ODI Report* (2012).
- Killen, Brenda y Andrew Rogerson. “Global governance for international development: who’s in charge”. *Development Brief*, No. 2 (2010).
- Lengyel, Miguel y Bernabé Malacalza. *¿De qué hablamos cuando hablamos de Cooperación Sur-Sur? Conceptos, actores y agenda de investigación*. Buenos Aires: FLACSO Argentina, 2010.
- Levi, Julia, Osvaldo Elissetche y Javier Surasky. *La Cooperación Sur-Sur en la construcción de la agenda post 2015. Aportes para el debate*. Buenos Aires: PNUD, 2013.
- Lula da Silva, Luiz Inácio y Ricardo Lagos. “América Latina: dos océanos, una voz”. *El Telégrafo* (Quito): 22 de junio de 2014.
- Mawdsley, Emma. *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. London: Zed Books, 2012.
- Milani, Carlos y Enara Echart. “Gobernanza y Democracia en la cooperación para el desarrollo”. *Materiales didácticos del Curso de Experto Universitario en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo, Tema 10*. Madrid: UNED/OEI/CIDEAL, 2009.
- Millán, Natalia y Guillermo Santander. “Coherencia de políticas para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur: reflexiones para una convergencia analítica”. *Oasis*, No. 18 (2014): 131-47.

- Morais, Michelle. "South-South Cooperation: Past and Present of this Conceptualization and Practice". En Linda Chisholm y Gita Steiner-Khamsi, editores. *South-South Cooperation in Education and Development*, 39-62. Nueva York: Columbia University, 2009.
- Naciones Unidas. *Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires, la estrategia de nuevas orientaciones de la CSS y el documento final de Nairobi, No. SSC/18/1*. Nueva York: Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, 2014.
- . *Global governance and global rules for development in the post-2015 era*. New York: Committee for Development Policy, 2014.
- Néfissa, Ben. "ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe". *Programme de Gestion des Transformations Sociales-MOST Documento de trabajo* No. 46. Paris: UNESCO, 2000.
- Nivia-Ruiz, Fernando y Jorge Enrique Prieto-Cardozo. "La CELAC: más allá de la integración ¿una nueva posibilidad de cooperación regional?". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 1, No. 1 (2014): 34-62.
- Peña, Félix. "Los resultados de un diálogo oportuno y constructivo. Avances hacia una estrategia regional de convergencia en la diversidad". *Newsletter* (diciembre, 2014).
- Prado, Juan Pablo. "La agenda de cooperación al desarrollo en el primer semestre de 2013: la gobernanza de la ayuda a prueba". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 32 (2013): 173.
- Preciado, Jaime. "Paradigma social en debate; aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La CELAC en la integración autónoma de América Latina". En Martha Ruiz, coordinadora, *América Latina en la crisis global. Problemas y desafíos*. México D.F.: CLACSO/ALAS, 2013. 30.
- Quadir, Fahimul. "Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?". *Third World Quarterly* 2, No. 34 (2013): 321-38.
- Riddell, Roger. *Does foreign aid really work?* Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Rigirozzi, Pia. *Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis*. Buenos Aires: FLACSO, 2010.
- Rivero, Martín. "La Cooperación Sur-Sur en el sistema de ayuda post-Busan". En Salvador Arriola, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez, coordinadores. *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*. Madrid: AECID-SEGIB, 2013. 145-70.
- Rosales, Osvaldo. *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- Rosenthal, Gert. "El papel de las Naciones Unidas en el desarrollo económico: ¿una presencia debilitándose?". En Robert Devlin, Oscar A. Echeverría y José Luis Machinea, editores. *América Latina en una era de globalización. Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias*, 112. Madrid: CAF/Edición Cero, 2014.
- Rosero, Gabriela. "La Cooperación Internacional en tiempos de "revolución ciudadana". *Línea Sur*, No. 3 (2012): 104-14.

- Sader, Emir. “Integración latinoamericana y posneoliberalismo”. *Revista Línea Sur*, No. 8 (2014): 58-62.
- Sanahuja, José A. “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”. *Pensamiento Propio*, No. 39, (2014): 75-108.
- Sanahuja, José Antonio. “América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional”. En Salvador Arriola, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez, coordinadores. *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*. Madrid: AECID-SEGIB, 2013. 41-67.
- Sanín, María Clara y Nils Schulz. “La Cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y Caribe”. *Serie comentario*. Madrid: FRIDE, 2009.
- Santander, Guillermo. “La emergencia de la cooperación Sur-Sur: ¿hacia una nueva gobernanza de la ayuda?”. *Revista Pueblos*, No. 52 (2012): 52-4.
- Schulz, Nils-Sjard. “El camino hacia la gobernanza global de la ayuda (en tiempos turbulentos)”. *FRIDE comentario* (2009).
- SEGIB. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, 13. Madrid: SEGIB, 2012.
- _____. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: SEGIB, 2012.
- _____. “Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica”. *Montevideo: Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur Documento de trabajo*, No. 5. Montevideo: SEGIB, 2014.
- Senarclens, Pierre de. “Buen gobierno y crisis de los mecanismos de regulación internacionales”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 155 (1998).
- SENPLADES. 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo.
- Serbin, Andrés. “¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe”. *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Caribe*, No. 10 (2014): 15-71.
- SETECI. “Un camino del sur para el sur”. *Cooperamos*, No. 1 (2011): 8.
- Sposito, Italo. “Avanços e empecilhos na governança global: análise em três níveis”. *Mural Internacional* 5, No. 1 (2014): 93-104.
- Steinberg, Federico. “La gobernanza global para el desarrollo”. *Economistas*, No. 129 (2011): 62.
- Surasky, Javier. “Presentación y marco de la Cooperación Sur-Sur del Ecuador”. En Bruno Ayllón y Tahina Ojeda, coordinadores. *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Madrid: IUDC-UCM/La Catarata, 2013. 156-79.
- Juan Gabriel Tokatlian, “¿UNASUR pierde el norte?”. *El País* (Madrid), 7 de mayo de 2014.
- Tres, Joaquim. *El surgimiento de la Cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo, Resumen de Políticas*, No. IDB- PB-190. Washington: BID, 2013.
- Tussie, Diana. “Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South-America”. *Pensamiento Propio*, No. 39 (2014): 109-35.

- Vázquez, Karin. “What future for South-South Cooperation?”. *Background paper for the international conference International Development Cooperation: Trends and Emerging Opportunities – Perspectives of the New Actors*. Istanbul: UNDP/TIKA, 2014. 19-20.
- Vivares, Ernesto, Paulo Torres y Kristina Cvetich, “Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos”. En Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, editores, *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, 21-46. San José: FLACSO, 2014.
- Vivares, Ernesto y Sandra Zapata. “Hacia una economía política de la cooperación pluralista y sudamericana”. *Cooperamos*, No. 2 (2011): 30-5.

Fecha de recepción: 11 de octubre de 2014

Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2014