



**La Cooperación Sur-Sur Regional: desafíos políticos, conceptuales y operacionales**

**Jornadas para el intercambio de reflexiones y percepciones**

**INFORME FINAL**

**Fagaburu, Debora – Malacalza, Bernabé – Rampinini Anahí[[1]](#footnote-1)**

*18 y 19 de noviembre de 2013*

*Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES)*

*Aráoz 2838, Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

**Resumen:** Durante el transcurso del siglo XXI se han manifestado cambios en la estructura de poder y orden mundial vigente que han sido consecuencia de grandes contradicciones sistémicas. En este contexto global los países del Norte replantean el lugar que ocupan los países del Sur en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y particularmente el rol que deben asumir los “nuevos poderes” denominados “donantes emergentes”. Estos países comparten una historia colonial que empuja a construir una “identidad Sur” y a profundizar la unión regional, a pesar de las asimetrías que conforman su alto nivel de heterogeneidad.

**Palabras clave:** Cooperación Sur – Sur. Cooperación Regional. Política Exterior. Identidad Sur.

**Introducción**

El propósito de las jornadas fue profundizar las actuales discusiones sobre los avances y los terrenos problemáticos de la cooperación sur-sur (CSS) latinoamericana, en el marco de los treinta y cinco años del Plan de Acción de Buenos Aires.

Entre los productos principales del encuentro se destaca la conformación de una red académica integrada por investigadores de Argentina, Brasil y México provenientes de diferentes ramas de especialización con la meta de intercambiar y aportar nuevos conocimientos, visiones y reflexiones sobre las preocupaciones que se desarrollan en el ámbito de la Cooperación Internacional.

Las jornadas se organizaron en dos partes. La primera actividad estuvo constituida por un taller de reflexión entre los investigadores y especialistas en la temática en torno a tres ejes que sirvieron como disparadores para el debate. La segunda actividad fue de carácter abierto, consistiendo de un panel de expertos que analizó diversos aspectos de la relación entre CSS y política exterior y en el que se presentaron resultados de algunas investigaciones realizadas en la región.

Los intercambios se estructuraron sobre tres ejes principales:

*1) La relación entre política exterior y CSS en el actual proceso de regionalización y distribución del poder internacional*

*2) La identidad Sur y las (im)precisiones conceptuales y prácticas de la cooperación sur-sur regional (CSSR)*

*3) Los desafíos normativos, institucionales, de medición y de evaluación de resultados de la CSSR*

**1. Política exterior y CSS en el actual proceso de regionalización y distribución de poder internacional**

Los participantes partieron de un diagnóstico compartido sobre las transformaciones actuales del sistema internacional y su incidencia en la cooperación para el desarrollo, asi como de las principales problemáticas que afronta el contexto regional.

Durante el transcurso del siglo XXI se han manifestado cambios en la estructura de poder y orden mundial vigente que han sido consecuencia de grandes contradicciones sistémicas. A partir de estos desequilibrios, el mundo en vías de desarrollo o también denominado “Sur”, comienza a tener mayor participación en la economía mundial debido las mejoras que alcanzaron estos países en las condiciones materiales de vida y el desarrollo de las fuerzas productivas. En este contexto, los países considerados como economías o poderes “emergentes” comienzan a tener un rol más influyente y significativo en la dinámica de la política internacional. Al mismo tiempo, la dispersión de poder parece alentar el regionalismo, en tanto las regiones, a partir de sus contextos geográficos específicos, se perciben con mayor autonomía del poder material y simbólico

En este contexto global los países del Norte replantean el lugar que ocupan los países del Sur en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo y particularmente el rol que deben asumir los “nuevos poderes” denominados “donantes emergentes”**.** Algunas opiniones sostienen que este proceso implica una estrategia de los países del Norte, lo cuales, bajo el actual contexto de crisis, intenta socializar las pérdidas con el Sur quitándose así responsabilidad en el incumplimiento de las metas asumidas respecto a la Ayuda Oficial para el Desarrollo.

En nuestro contexto regional, los cambios descriptos han contribuido a dinamizar el llamado proceso de “*Sudamericanización* de las política exteriores”, con el fin de consolidar un colectivo de países que comparten aspectos sociales, económicos y políticos.

Más allá de esta intención, aún persisten en la región relatos contrapuestos, ciertos rasgos de dependencia hacia el Norte y diversos objetivos y estrategias de vinculación con el norte, dificultando la configuración de un espacio regional coordinado de CIPD. Esencialmente se coincidió en que las contradicciones se originan en la tensión entre dos modelos de inserción externa vigentes en Sudamérica: uno de carácter nacional-desarrollista y otro más liberal-globalizante. Como consecuencia, hay concertación y hay al mismo tiempo contestación.

En tanto dinámica de relación que contribuye a consolidar la región y, a diferencia de los procesos de integración impulsados a partir de los años `90, la CSS se presenta en Sudamérica como un instrumento de política exterior que permite “sumar”, sin que esto implique ceder soberanía por parte de los Estados.

**2. La identidad Sur, las (im)precisiones conceptuales y prácticas de la CSS**

Parte de la discusión en este punto giró en torno a comprender qué es el “Sur”. No obstante sus contradicciones y diferencias, se coincidió en que los países del Sur comparten una historia y una memoria en común basadas en el lugar que han ocupado en el sistema internacional y que constituyen pilares de una identidad colectiva. Las vulnerabilidades económicas y sociales de estos países, así como la ausencia de un pasado colonialista (“nunca fuimos países colonizadores”) se destacan también como elementos que constituyen esta identidad. A partir de esta identidad, se comprende que los países del Sur promuevan principios como la solidaridad, la no intervención y la no condicionalidad para definir a la CSS. También se destaca que estos países cooperan con países de la región de manera creativa, particular y diferente al Norte.

Sobre este punto se advirtió, no obstante, acerca de la “inter-temporalidad” en las identidades políticas, destacando que las identidades son contestadas desde el interior de cada país y entre países y su contenido puede variar en el tiempo. En este sentido, la vigencia y el contenido de la idea de Sur y de la CSS puede resultar cuestión de cierto momento histórico.

En la discusión sobre el concepto de CSS, se destacó que más allá de los principios y diferencias que suelen marcarse con relación a la CNS, se sostuvo que la CSS podría entenderse como un campo de acción política en lugar de buscar un concepto distintivo y preciso que limitaría la comprensión de este campo transversal, dinámico y complejo. Es por ello, que se halló cierto consenso en entender a la CSS como una “categoría nativa” que se define en el campo de acción.

Sin embargo, ante la dificultad de no contar con definiciones precisas, se abordó la problemática de la superposición de agendas entre cooperación técnica, inversiones y finanzas, y el hecho de que no es siempre posible diferenciar qué es una iniciativa de CSS. En efecto, existe en la región una situación en la que coexisten múltiples articulaciones *ad hoc* y combinaciones como la CSS y el comercio compensado, la CSS y los proyectos de inversión pública en infraestructura y energía, la CSS y la ayuda humanitaria, la CSS y estrategias de internacionalización de empresas nacionales. De este modo, fueron identificadas algunas “zonas grises” como los casos del comercio compensado entre Venezuela y Cuba producto del Acuerdo de Caracas (2000), la Cooperación de Cuba en materia de salud que involucra el pago de servicios por parte del país receptor, los préstamos no concesionales de Venezuela en materia energética y los créditos del BNDES de Brasil para inversiones en infraestructura.

En este marco de definiciones poco precisas, también se hizo referencia a la Ayuda Humanitaria que brindan los países del Sur. Esta fue referida como una acción que muchas veces se ajusta a agenda del norte signada por procesos de securitización de la cooperación internacional. AsiEn estos casos se ponen de manifiesto los intereses dispares que existen entre la CNS y la CSS, advirtiendo lo que se ha referido como diferentes “funcionalidades”.

**3. Los desafíos normativos, institucionales, de medición y de evaluación de resultados de la CSSR**

Muchas veces la CSS se describe en función de sus carencias, especialmente el déficit de métodos de medición apropiados y sus falencias institucionales y normativas A partir de este diagnóstico se observan posiciones contrapuestas o tensiones que coexisten.

1. *La cuestión normativa*

Sobre este punto se discutió respecto a la necesidad de un marco normativo como un primer paso para incrementar el grado de institucionalidad de la CSS en la región. Se advirtió que la construcción de un marco normativo e institucional puede desarrollarse en base a una **dinámica virtuosa** o una **dinámica viciosa,** ambas presentes en el mundo en desarrollo. La primera estaría basada en los principios esenciales y permanentes de la CSS, mientras la segunda construye caminos de dependencia entre los países de la región que se ahondan debido a la estructura de poder en gestación.

La llamada dinámica viciosa se desenvuelve en un contexto de “**estratificación**” dentro de la región, en la cual no solo se reconocen las características específicas de cada país sino que también se establece una diferencia cuanto a visibilidad internacional y acceso a condiciones y sustentabilidad del desarrollo.

Más allá de estos procesos, también se planteó que la creación de marcos normativos e institucionales tiende a cristalizar visiones y procesos, lo cual limita la flexibilidad y adaptación a los cambios contextuales.

*b. La cuestión de la institucionalidad.*

En este caso también se identifican dos narrativas contrapuestas. Por un lado, se sostiene que la baja institucionalidad no es una problemática sustantiva y que la CSS debe continuar operando de este modo a fin de no limitarse y burocratizarse como un campo de acción. Por otro lado, se ha considerado que la baja institucionalidad de la CSS constituye una adversidad que perjudica la visibilidad y los aprendizajes de la CSS, y por lo tanto debe subsanarse.

En este último caso se estimó necesario considerar distintas dimensiones. En primer lugar, *la dimensión doméstica***,** que implica considerar el contexto histórico y social de cada país para entender el circuito de toma de decisiones en materia de cooperación y su relación con los circuitos de política exterior. Sobre este punto se problematizó que la construcción de institucionalidad nace de la necesidad de coordinar las políticas de CSS, al tiempo que asistimos a un proceso de desagregación del Estado en un mundo globalizado. Así la internacionalización de las burocracias estatales plantea mayores niveles de fragmentación y de interacción entre redes transgubernamentales y unidades subestatales con capacidades autónomas de cooperar.

Se debatió también que para enriquecer y fortalecer estos procesos de toma de decisión es importante abrir un mayor espacio al debate con la sociedad civil en la agenda de CSS, involucrando también la mejor sistematización de estadísticas, la medición de datos y resultados que hagan más visibles las prácticas.

Se consideró que la institucionalización permitiría una mayor organización y articulación con cada sector del estado, instituciones públicas, privadas, académicas y sociales. La región necesitaría profesionalizar el Estado (en el sentido Weberiano del término) a fin de poder crear instituciones de CSS con altas capacidades técnicas que no estén supeditadas a lógicas estacionales, pendientes de los gobiernos de turno. Es allí donde se hace fundamental precisar el tipo de institución necesaria y adecuada. Dentro de este proceso se puede mencionar la existencia de una *institucionalidad tangible*y una*institucionalidad intangible***.**

La línea tangible de institucionalidad se encuentra vinculada a la internacionalización del Estado y al funcionamiento de segmentos burocráticos dedicados a la CSS. La dimensión “intangible” se vincula con las visiones políticas y con los proyectos de desarrollo que dan impulso a la CSS en cada campo de las políticas públicas y en cada contexto nacional.

En segundo lugar, en *la dimensión regional*, se observa la necesidad de encontrar consensos colectivos a través de espacios de concertación y de acciones coordinadas utilizando particularmente los espacios institucionales existentes.

En tercer lugar, si el proceso de construcción de institucionalidad se encarara desde su *dimensión global,* la relación con las instituciones de la CNS resulta clave y problemática. En este sentido, se observa que una ampliación de la participación del Sur promovida por el Norte implica incorporar al Sur en el orden actual, a partir de instituciones desarrolladas por los países del Norte, con ideas muy amalgamadas, basadas en estructuras de poder pre-existentes, con normas y reglas que dificultan la flexibilidad que se plantea desde el Sur

Este punto abrió el debate sobre el rol de los poderes emergentes, quienes se verían impulsados a asumir un rol más activo ante la presión sistémica que se ejerce desde los países desarrollados y podrían impulsar nuevos espacios institucionales de cooperación internacional.

*c. La evaluación de la CSS*

En la dimensión doméstica, sería fundamental buscar y crear índices de medición propios acorde a las particularidades CSS, a fin de profesionalizar y mejorar la eficiencia de la cooperación. Sin embargo, en este punto se discutieron varios aspectos, comenzando por problematizar cuál sería el objeto de medir (¿para qué medir?) ya que esta cuestión determinaría qué y cómo medir. Asimismo, se reconoció que existe cierta reticencia sobre el tema, ya que tornar transparentes los índices de la CSS es percibida como una posible fuente de inconvenientes sociales y políticos internos, que además podrían dificultar el acceso a la CNS. La mayoría de los países que llevan adelante acciones de CSS presentan aún grandes desigualdades internas y desafíos para su desarrollo para los cuales la CNS cumple un importante papel.

*d. Transformaciones en la institucionalización de la CSS: el caso de Brasil*

Existen algunas transformaciones visibles de la CSS en la región . Un caso ilustrativo es el de Brasil, que prevé para sus próximos años una mayor institucionalización, bajo ciertos cambios de parámetros. Brasil planea crear una nueva Agencia Brasilera de Cooperación (ABC2) que ya no esté bajo la órbita de cancillería y si articulada con el segmento propiamente económico-comercial del gobierno.

Si bien está claro el ascenso de Brasil en la nueva estructura de poder la región, existen ciertas dudas sobre cómo planea posicionarse dentro de esta nueva estructura, más aun cuando se observa su papel en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo. En este caso, el cambio planteado en su Agencia de Cooperación, si bien implicaría una mayor institucionalización y organización de la CSS, también puede estar relacionado con querer posicionarse con recursos de poder similares a los utilizados por el Norte. Parece válido aquí preguntarse si los nuevos poderes emergentes quieren ocupar lugares del Norte –lo que sería “cambiar algo para que todo siga igual”– o si realmente se replantean como parte de un nuevo orden mundial superador, más justo y equitativo en una nueva distribución de poderes.

**Conclusiones**

La necesidad de pensar espacios de reflexión académica acerca de la CSS en la región resulta fundamental. La CSS y la CSSR son nuevas en la agenda académica y todavía deben madurar su presencia como objeto de estudio. Como conclusión quedan planteados a continuación los interrogantes principales en sobre los cuales se sugieren trabajar críticamente la CSS con miras a lidiar con sus desafíos de manera a construir puentes conceptuales y prácticos entre sus acciones y el desarrollo.

*Desafíos e interrogantes*

1. ¿Se debe dar una definición concreta de qué entendemos por CSS? ¿Cuáles son las implicancias de definir o no definir estrictamente la CSS?
2. ¿Estamos en presencia de cambios en los modelos de desarrollo en el Sur? ¿La CSS tiene influencias sobre estos cambios?
3. ¿Cuáles son las “zonas grises” conceptuales y prácticas de la CSS” ?
4. ¿Los poderes emergentes del Sur pueden ser el síntoma de un nuevo orden mundial? ¿Cómo se colocan dentro de este esquema los países no emergentes que hacen CSS?
5. ¿Cuáles son los caminos posibles de la institucionalización de la CSS y qué formas tendría?
6. ¿Deben cuantificarse las acciones de CSS? En caso afirmativo, ¿con qué objeto y a partir de qué metodología se deben medir sus resultados?

En virtud de la necesidad de profundizar los estudios teóricos, técnicos y prácticos sobre la CSSR, los investigadores y docentes participantes consideraron una serie de propuestas comunes orientadas a acrecentar la interacción académica así como a realizar contribuciones útiles que pudieran servir al campo de las políticas públicas para analizar y superar problemas como la débil institucionalización y la falta de sistematización de datos.

*Propuestas de líneas de acción compartidas*

* Organizar reuniones académicas con ejes temáticos específicos abordados por la CSS para realizar un diagnóstico de nicho e identificar problemáticas en distintos países;
* Realizar un análisis sectorial comparada de la CSS entre países de la región;
* Profundización de la relación Argentina-Brasil en el campo de la CSS a través de intercambios estudiantiles y docentes, asi como la co-dirección y evaluación cruzada de de tesis
* Crear foros y observatorios de CSS con masa crítica regional;
* Utilizar recursos institucionales como el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y el Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del Mercosur (FOCEM);

Circular materiales académicos de forma regional para fomentar la *expertise*, y crear identidad Sur a través de voluntad y confianza colectiva;

Como acciones concretas para 2014 se propuso

* Aprovechar el espacio de la Conferencia Internacional Conjunta ISA-FLACSO, a realizarse en julio de 2014 en Buenos Aires, para promover intercambios y reuniones temáticas de CSS y CSSR
* Alimentar el intercambio y la producción conjunta en el marco del Proyecto Redes presentado por la UNSAM y la UNQ;
* Presentar propuestas académicas e institucionales en conjunto (“pool de instituciones”) para organizar el segundo congreso iberoamericano sobre CSS de la RIACI (coordina el Instituto Mora de México) y gestionar la posibilidad de que sea Buenos Aires la sede de dicho Congreso

**Lista de participantes (alfabético)**

Florencia López Canellas (CICI+D UNSAM)

Lovisa Ericsson (FLACSO)

Debora Fagaburu (UNQ)

Natalia Herbst (UTDT)

Mónica Hirst (UNQ)

Alejandra Kern (CICI+D UNSAM)

Gladys Lechini (UNR)

Bernabé Malacalza (UNQ)

Mariana F. Marques

Federico Merke (UDESA)

Carlos Milani (IESP-UERJ)

Valeria Novak (IPPDH MERCOSUR)

Valeria Pattacini (CICI+D UNSAM)

Gino Pauselli (UDESA)

Anahí Rampinini (UNQ)

Paula Rodríguez Patrinós (CICI+D UNSAM, IPPDH MERCOSUR)

Gabriela Sánchez (Instituto Mora)

Miguel Vallone (UNSAM)

Davide Villani (CICI+D UNSAM)

Lara Weisstaub (CICI+D UNSAM)

1. Investigadores del PUNQ 1244/13 [↑](#footnote-ref-1)