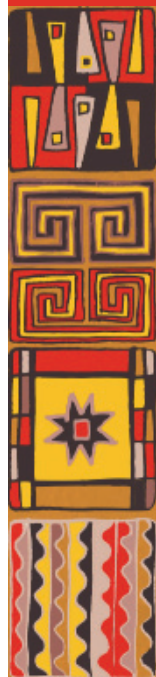


La Cooperación Sur–Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta

Bruno Ayllón Pino

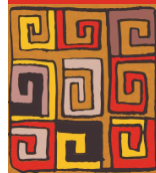


1. Introducción

El periodo comprendido entre la proclamación por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la Declaración del Milenio, y su correspondiente agenda de objetivos de desarrollo, en el año 2000, y la adopción por el mismo organismo, en septiembre de 2015, de la agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco del septuagésimo aniversario de la ONU, representa un marco temporal y analítico caracterizado por importantes transformaciones en las relaciones internacionales contemporáneas, en la geopolítica mundial y en la cooperación internacional para el desarrollo (CID), en el mundo y en América Latina y el Caribe (ALC).

Coincidiendo con buena parte de ese periodo temporal, la década 2000-2010 ha representado una época dorada, en el sentido de avances concretos, pero también de un cierto deslumbramiento respecto al papel que los países latinoamericanos y caribeños han desempeñado en sus procesos de desarrollo, demostrando, en general, un mayor rol proactivo, alternativo y protagónico frente al recetario de políticas y “recomendaciones” emanadas desde los centros del poder político y económico en Washington y en algunas capitales europeas durante las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX. A partir del año 2011, se registra en la región una progresiva desaceleración tanto en el ritmo de crecimiento económico como en la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2015; CEPAL, 2015). De esta forma, surgen nuevos retos ante la desaparición de las condiciones que llevaron de una “década ganada” a otra “década disputada” (CELAG, 2013).

En la coyuntura actual de la región, caracterizada por cuatro años de desaceleración del crecimiento y por la atenuación de los factores sistémicos y circunstanciales que propiciaron la década dorada del 2000 (Banco Mundial, 2015), favoreciendo el auge de la CSS, la cuestión central es determinar si, ante un cambio sustantivo de esas condiciones, este tipo de cooperación se encuentra tan fuertemente arraigada como pudiera parecer en las estructuras políticas, sociales y económicas y en el imaginario colectivo de los países de ALC. ¿Resistirá la CSS el embate al que, probablemente, será sometida en un contexto de erosión y profundización de las crisis políticas, de hipotéticos cambios de gobierno e inestabilidades institucionales y de reducción del gasto público? ¿Cómo afectará el veloz deterioro de las condiciones económicas, internas y externas a los diferentes proyectos políticos que, en los últimos quince años, situaron a la CSS en el corazón de las políticas exteriores y de las estrategias de inserción regional y global, por ejemplo, de Brasil o Venezuela?



¿Continuará siendo la CSS, como hasta ahora, una prioridad en las políticas exteriores y en la integración regional?

El texto se propone analizar panorámicamente la CSS en ALC y aportar datos y reflexiones que susciten un debate sobre las anteriores preguntas. Sin embargo, no es posible hacer un balance exhaustivo de la misma en los tres primeros lustros de este segundo milenio, tal es su irradiación, profundidad y amplitud en las dinámicas bilaterales y regionales, en las relaciones políticas, económicas, sociales o académicas; y en las que son protagonizadas por gobiernos centrales y periféricos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, movimientos internacionalistas de base popular, sindicatos, universidades, redes de comunicación, pueblos indígenas e individuos¹. Si bien en el artículo se privilegia la perspectiva de los Estados nacionales y de los organismos regionales, es importante resaltar que estos agentes representan apenas la punta del enorme iceberg de interacciones sociales que explican el vigor y la pujanza de la CSS en ALC y le confieren el sustrato necesario para su materialización en acciones gubernamentales.

El artículo se estructura, a partir de esta introducción, en cinco apartados. En la segunda sección se analiza desde una perspectiva sistémica, los cambios producidos en el régimen de la CID y el desafío que representa la irrupción de la CSS. En la tercera sección se presenta la situación actual de la CSS en ALC en el marco de las políticas exteriores de los países que han asumido un mayor liderazgo en su promoción. En la cuarta sección el foco se dirige a la dimensión regional de la CSS. En la quinta sección se revisa la problemática de la cuantificación de la CSS en ALC y se presentan algunos logros institucionales. Finalmente, unas conclusiones señalan los impactos de la actual coyuntura política y económica de la región y su repercusión en el presente y futuro de la CSS en ALC.

2. El ascenso del Sur y su impacto en el régimen de la CID

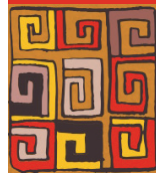
Hasta muy recientemente, o por lo menos hasta los primeros indicios de la ralentización y estancamiento del crecimiento de los países emergentes, se afirmó que el siglo XXI estaría caracterizando por el “ascenso del Sur” (PNUD, 2013) y por el activismo de las “potencias emergentes”, especialmente los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Junto a otros países intermedios, como los latinoamericanos, los BRICS desafiarían con alternativas reales el orden internacional impuesto por las potencias tradicionales,

en un intento de avanzar en la reconfiguración geopolítica y geoeconómica del mundo. Favorecería esa ofensiva del “Sur global” la percepción de la decadencia política, económica, demográfica y militar de las potencias hegemónicas, que habría sido acelerada por el cuestionamiento de su poderío en diferentes tableros estratégicos, y por los efectos de la crisis económica del Atlántico Norte, como la denominó Stiglitz, siendo China el mejor exponente del surgimiento de polos de poder alternativos y del fenómeno del “*shifting wealth*” (OCDE, 2010).

Por otra parte, en el transcurso de estos últimos quince años, hemos asistido a la configuración y puesta en marcha de una agenda de desarrollo cuyo cumplimiento debía alcanzarse para el 2015, y que ha supuesto para algunas regiones como ALC, un punto de referencia en las políticas públicas nacionales, pero también en las orientaciones y objetivos perseguidos retóricamente por los donantes agrupados en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE). Estos países han sido intérpretes ortodoxos de la gestión de la cooperación y del sentido de las políticas y discursos de este peculiar “sistema de ayudas” en el que los Estados y sociedades “cooperadas”, han contado poco y han asumido un papel pasivo, cuando no subordinado y dependiente de las directrices de las agencias de los países desarrollados.

Sólo al inicio del siglo XXI, el CAD/OCDE empezó a tomar conciencia de la necesidad de un enfoque más flexible para acomodar en su trabajo a los países emergentes, también los latinoamericanos, muy activos en el ofrecimiento de CSS. Influyó en esta decisión la creciente percepción de la importancia y competencia que introducía el paradigma de la CSS, tanto en el terreno de su ejecución como en el campo de las ideas, cuestionando las normas, valores y prácticas de la ayuda de los países del Norte y planteando una revisión de los modelos del desarrollo occidental y sus diferentes formas de difundirlo, puestos en tela de juicio ahora por los estados post-coloniales que actúan como “donantes” (Abdenur y Moura, 2013).

De esta manera, la CSS ha descentrado los debates sobre el desarrollo y la ayuda internacional, sometiendo a fuertes críticas su “legitimidad” forjada en el seno de instituciones controladas por los países ricos, quebrando el monopolio de la provisión de la cooperación y, finalmente, desplazando el eje de su gobernanza, desde el CAD/OCDE, su eje gravitatorio, hacia otras instancias regionales y multilaterales. Al mismo tiempo, se produce una fuerte contestación de las instituciones coordinadoras de la CID, de su poder decisorio y de las normas que se procesan en su seno, reforzándose el uso de la CSS como instrumento de política exterior con un perfil “denunciador” del fracaso de los modelos neocoloniales



de la Cooperación Norte-Sur. Al cuestionar la configuración y funcionamiento del régimen de la CID, los países emergentes crean y acumulan un capital simbólico funcional al cumplimiento de sus objetivos de política exterior con otros países del Sur, incluyendo el crecimiento económico y la expansión comercial, facilitando así su inserción internacional (Milani y Duarte, 2015).

En este contexto del “ascenso del Sur”, la CSS se presentaba como un mecanismo de construcción de alianzas que, cincuenta años después de su inicial manifestación en la Conferencia de Bandung (1955), y tras décadas de vida azarosa, habría ingresado en una fase de mayor dinamismo, relevancia, magnitud, complejidad y amplitud (Lechini, 2009). La CSS, o la cooperación entre países en desarrollo como también se conoce, se ha desplegado en este siglo XXI a un ritmo acelerado en variadas dimensiones (política, económica, técnica, financiera, científico-tecnológica, militar, humanitaria, integración, cultural, deportiva) y modalidades (bilateral, triangular, multilateral, múltiple y regional) expandiendo, por lo tanto, su campo de aplicación (Lo Brutto y González, 2014). También fortaleciendo los vínculos bilaterales, construyendo espacios regionales propicios a las coaliciones entre socios y avanzando en los foros multilaterales en lo referente a su reconocimiento, ventajas, particularidades, principios y mecanismos de ejecución, en general, diferentes y esquivos a su encuadramiento en el marco de la cooperación de los países de la OCDE.

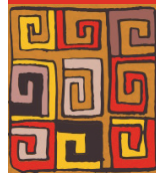
El panorama actual de la CSS está caracterizado por su heterogeneidad y diversidad como consecuencia del diferente nivel en el progreso alcanzado por los países en desarrollo y por las diversas propuestas existentes en la cooperación que brindan a otros países del Sur, en lo que ha sido calificado como una amplia “gama de enfoques para abordar una variedad de dificultades de desarrollo, ancladas en historias, capacidades económicas, sistemas políticos y configuraciones institucionales diferentes” (ECOSOC, 2014: 12). Esta diferenciación en cuanto al nivel de desarrollo, ritmos de crecimiento y peso geopolítico logrado por los países emergentes, y entre éstos y los otros países de menor grado de desarrollo, es demasiado grande para continuar considerando a la CSS como una categoría homogénea cuando sería más exacto referirse a “las” Cooperaciones Sur-Sur y a las variadas formas de entenderla y practicarla. En efecto, la CSS se constituye en un fenómeno de “carácter multidimensional, de fuerte impronta política y de pluralidad de significados”, que se manifiesta en distintas modalidades, sin unidad en cuanto a su concepto y definición (Lengyel y Malacalza, 2012:11). Por eso “se entiende de muchas formas según quién la mire” (Xalma, 2013: 30).

Que se trate de un fenómeno “elusivo” no impide un intento de aproximación a su naturaleza. La CSS puede considerarse, antes que una modalidad de cooperación y además de un instrumento de proyección internacional, una filosofía de mutuo apoyo, un amplio marco colaborativo que incluye el diálogo político, los acuerdos comerciales y de integración y la cooperación financiera y técnica. Esta cooperación se realiza entre países en desarrollo que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar mayores y mejores niveles de bienestar, que identifican conjuntamente las mejores formas de superar sus problemas y que se proporcionan mutuamente orientaciones sobre el uso más eficiente de los recursos humanos, financieros y técnicos que se pondrán al servicio de su resolución. Para ello se apuesta por la transferencia sistemática y sostenida de políticas públicas, experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles en la búsqueda de un mejor desarrollo.

En esos intercambios y transferencias son centrales los principios de equidad, consenso, horizontalidad, enfoque por demanda y costes compartidos (cuando sea posible y conforme a las capacidades de cada socio) y la atención a la apropiación, alineamiento y compatibilidad de los proyectos y acciones con las prioridades de las políticas de desarrollo de los gobiernos receptores y con los objetivos de política exterior de los gobiernos oferentes. Tal y como la conciben la mayoría de los países en desarrollo, la CSS se basa en la identificación de soluciones de desarrollo a problemas comunes desde una posición filosófica de horizontalidad, independientemente de las capacidades materiales y recursos de poder de las partes (Ayllón, 2015).

Juntos a estos rasgos característicos de la CSS existen condiciones sistémicas que han favorecido en determinados periodos históricos su relevancia y procesamiento. Es el caso de las “condiciones objetivas de la economía y de la política internacional” que propician el estímulo a prácticas innovadoras surgidas del establecimiento de pautas de comportamiento entre los países en desarrollo, y de la experimentación de acciones estatales y de otros agentes internacionales que interactúan para configurar nuevas formas de inserción internacional, conformando así identidades colectivas. Este elemento identitario compartido, permite influir en la definición de reglas internacionales, incrementando la capacidad negociadora colectiva y, en última instancia, orientando la inserción internacional de los países del Sur (Ramanzini, Mariano y Ribeiro, 2015: 15).

Los elementos anteriores constituyen una narrativa consistente de la CSS que, durante 60 años, han sostenido los países en desarrollo. La novedad es que ahora, la CSS, y los “países emergentes”, de “renta media” o “nuevos proveedores”², han conseguido descentrar y reordenar el campo (o régimen internacional) de la CID, desestabilizando



el dominio y control casi hegemónico de los países de la OCDE. De esta manera, el desafío que lanzan estos países a la arquitectura institucional y a las prácticas de la CID es formidable, convirtiendo esta arena de debate en un “palco de intensa disputa política” (Besharati y Esteves, 2015: 290). Por todos estos aspectos la discusión sobre la CID y los cuestionamientos que sobre ella lanza la CSS se ha convertido en un “campo de batalla” en el que países del Norte y del Sur estarían redefiniendo los nuevos límites de la cooperación y del desarrollo internacional (Esteves y Assunção, 2014: 1787).

3. La CSS en ALC: retórica solidaria y política exterior

La pujanza y vigor de la CSS en ALC en el siglo XXI pueden explicarse por factores como la llegada al poder de gobiernos progresistas de izquierda o centro izquierda que apostaron por políticas exteriores que fortalecieron el eje Sur-Sur, por las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales en la región y por las nuevas propuestas del regionalismo post-liberal y post-hegemónico que constituyeron espacios de impulso de diversos procesos de concertación, cooperación e integración regional, en los que la CSS encuentra plataformas de profundización. Pero también la CSS fue abrazada con entusiasmo por gobiernos liberales, de derecha o centro derecha, que identificaron en ella oportunidades para tejer alianzas comerciales y potencialidades como mecanismo válido para postularse como actores solidarios, responsables y comprometidos con el desarrollo, procurando construir una “narrativa moderna” de la CSS para evitar “tanto una retórica de confrontación Norte/Sur (G-77) como una retórica que sostiene que esa división ya no hace sentido alguno (CAD/OCDE)”, tesis sostenida por diplomáticos mexicanos (Valle, 2014; Bracho, 2014: 112).

Por ello, la CSS es “un exponente del doble camino que viven los países latinoamericanos”, en el sentido de una concepción y práctica de la misma reformadora o complaciente, homologada por las instituciones del sistema de cooperación internacional, y de otra transformadora o insurgente, en busca de más autonomía, como “arma política al servicio de la solidaridad entre países que buscan otro modelo de desarrollo” (Sotillo, 2013: 11).

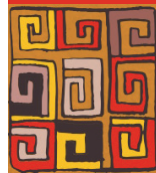
Esta nueva realidad de la CSS no puede desvincularse de la formulación y ejecución de políticas exteriores más afirmativas e independientes respecto al pasado, que llevan a los países de ALC a buscar en otros vecinos y en mecanismos regionales, la cooperación que antes demandaban a los países desarrollados y a las instituciones

multilaterales. Se trata de estrategias “autonomistas” que combinan objetivos de proyección internacional, en un contexto sistémico que permite más margen de maniobra a los países periféricos, y confieren un mayor grado de flexibilidad y libertad a sus políticas exteriores (Lima, 2005: 11).

El incremento de la CSS en ALC en los años recientes se relaciona también con una disponibilidad más amplia de los recursos asignados por los gobiernos de la región a la financiación de sus programas y proyectos de cooperación. La retirada paulatina de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que brindaban los donantes tradicionales es un factor añadido a tener en cuenta. Este factor explica hasta cierto punto el crecimiento cuantitativo de la CSS, pero sería reduccionista afirmar que sea el principal motivo del mayor compromiso de los países de ALC en las tareas de la cooperación internacional como alternativa a la pérdida de importancia de la AOD, sin considerar otras variables como la oportunidad de “capitalizar los lugares ganados en la arena internacional” (Pauselli, 2013:1). Si bien puede pensarse que la CSS ha ocupado parte del espacio vacío dejado por la Cooperación Norte–Sur deben considerarse otros factores relacionados con la transformación de las concepciones sobre el desarrollo y la cooperación internacional.

Por otra parte, los donantes del Norte han reevaluado la conveniencia de continuar prestando su apoyo a los países emergentes latinoamericanos, como Brasil, debido a su rol en la provisión de bienes públicos, por la garantía que representan para la estabilidad regional y mundial, y por la necesidad de seguir apoyando sus avances en la senda del desarrollo siempre amenazados por los choques externos³. Pero no sólo por estos motivos. Tanto la creciente importancia de la CSS, como la ofensiva en ALC de las potencias emergentes (China, Rusia o India), condujeron a los donantes a reconsiderar la conveniencia de mantener su cooperación para no perder influencia en la región y poder acompañar el renovado vigor de la CSS.

Hoy, la CSS se ha convertido en una poderosa herramienta de solidaridad política que propicia la proyección de los logros y éxitos de las políticas públicas de los países y sociedades de ALC permitiendo así la configuración de nuevas coaliciones entre países en desarrollo y potencias emergentes, y la construcción de una narrativa justificadora del renovado rol global de la región, en un proceso de “transición discursiva” de su identidad internacional. En algunos casos ello responde a las pretensiones de algunos países de ser líderes del Sur Global, y en otros de aproximarse al Norte y a su estatus internacional (Sanahuja, 2015: 78-79). Mientras Brasil cimienta su liderazgo regional y global en la extensión y profundidad



de su CSS, para México o Colombia la CSS es funcional a su estrategia de constituirse en países “argamasa” entre Norte y Sur (Lemus y Santa Cruz, 2015).

La CSS de los países de ALC asume posiciones diversas frente a la agenda de cooperación del Norte y frente al sistema de ayuda internacional en su conjunto. No existe una visión única ni dominante respecto al tipo de articulación entre la CSS y la cooperación de los países de la OCDE, oscilando las posiciones entre el “pragmatismo autonómico”, que busca reforzar las características peculiares de la CSS; el “idealismo defensivo”, que se esfuerza por hacer compatible la condición de receptor y donante para legitimarse ante el Norte; y la “tercerización prestigiosa”, que asume las oportunidades para ampliar los vínculos con los países desarrollados a través de la CSS generando efectos de derrame funcionales a los intereses nacionales (Hirst, 2010: 30-31).

Esta dinámica se manifiesta en tres líneas diferenciadas: los países que, como Brasil, Argentina o Uruguay mantienen una postura cuestionadora pero dialogante sobre el actual régimen de la ayuda reivindicando la especificidad de la CSS, sin perder la condición de receptores de AOD; otros que apuestan por una postura de mayor vinculación entre la cooperación tradicional y la CSS, tal es el caso de Colombia, Perú, México y Chile (éste último con matices); un tercer grupo de países “contestatarios”, como Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua, y en menor medida Ecuador, que rechazan la configuración y lógica de la cooperación internacional y abogan por hacer de la CSS un mecanismo de solidaridad anti-imperialista a partir de iniciativas de cooperación regional (Cerda y Lemus, 2015: 192).

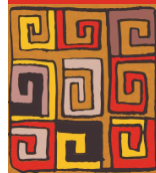
A grandes rasgos esta diversidad en la forma de entender la CSS en ALC, o esta fragmentación, dependiendo del enfoque que se adopte, es reflejo de diferentes propuestas y modelos de desarrollo y de inserción internacional que coexisten en la región (Almeida, 2014). Con etiquetas simplificadoras se identifican a los países “bolivarianos” que asumen modelos de desarrollo más intervencionistas, estatistas y rupturistas rechazando la economía de mercado y la libre iniciativa empresarial, reivindicando el “anti-capitalismo” y el “anti-imperialismo”; a los países indecisos o “reticentes dubitativos” que han apostado por recuperar las capacidades reguladoras de sus Estados y ampliar su espacio político para la definición de políticas de desarrollo, asegurando su margen de maniobra mediante políticas exteriores autónomas, pero que cuentan también con el mercado y el sector empresarial, a la vez que apuestan por la inclusión social, siguiendo el Consenso de Brasilia; y los países “globalizados” que abogan abiertamente por el libre comercio, la inserción en mega-

bloques comerciales, el liderazgo del sector empresarial en la economía, las políticas de desregulación y las buenas relaciones con los Estados Unidos (EE.UU) resucitando, a través de experiencias como la Alianza del Pacífico, el regionalismo abierto que propuso la CEPAL en los años noventa.

Otras perspectivas, resaltan los aspectos positivos de la CSS en ALC como un nuevo marco de relaciones con capacidad de generar condiciones para la superación de tensiones producidas por la excesiva polarización ideológica, la existencia de conflictos bilaterales o el ensimismamiento de los países en la resolución de sus problemas de forma individual. La CSS brindaría un formato de relacionamiento más respetuoso con las particularidades nacionales y con las diferentes opciones de inserción internacional, contribuyendo a la construcción de un espacio común propicio a la refundación regional, con mayor autonomía colectiva y un amplio reconocimiento interno y externo (Sotillo, 2010).

Los países que componen el mosaico del espacio latinoamericano y caribeño se han erigido en artífices de la relevancia política, económica y simbólica que adquiere la CSS en la región y en el mundo. Y no lo han hecho apenas desinteresadamente, al contrario, muchos han asumido que el altruismo y el interés nacional no son excluyentes ni deben estar divorciados (Vaz e Inoue, 2012: 531). Bajo esta perspectiva la existencia de todo tipo de intereses que pueden materializarse gracias a la CSS no adquiere una connotación negativa, pues proporciona diversos incentivos, alicientes y expectativas de retornos legítimos que multiplican los efectos de la cooperación realizada, convirtiendo “el desarrollo de los socios en una extensión del propio”, haciendo del beneficio mutuo una consecuencia derivada de la interacción recíproca (Giacalone, 2013a: 29; Burges, 2012). Por otra parte, ese “auto-interés esclarecido” favorece la justificación doméstica de la CSS y facilita la asignación de los recursos necesarios para su ejecución en países constreñidos por serias limitaciones fiscales y por un severo escrutinio utilizado políticamente por sectores de la oposición. (Sagasti y Alcalde, 2005).

La retórica de la CSS en ALC, necesaria a efectos legitimadores y discursivos, es compatible con la concepción de la CSS como parte integrante de las políticas exteriores de los Estados que la formulan, la negocian, la financian y la concretan en programas, proyectos y acciones. Además de su estricta dimensión bilateral, la más habitual, la CSS gana relevancia en el marco de estrategias para incrementar la presencia global o regional de países grandes y pequeños. Tal es el caso de Brasil y de la complementariedad entre la política gubernamental de cooperación y las estrategias de sus grandes empresas para abrir nuevos mercados en África (Giacalone, 2013b) y de Ecuador, que ha



apostado por la estrecha vinculación de la CSS con la construcción regional y el fomento a la integración, como demuestra el hecho de albergar la sede de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o ejercer, en el año 2015, la Presidencia Pro Tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

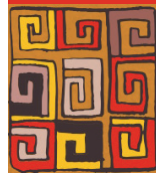
En realidad son múltiples las motivaciones que han llevado a los países de ALC a apostar decididamente por la CSS. Una revisión de los documentos oficiales, lineamientos y discursos de las autoridades gubernamentales permite afirmar que, por una parte, se enfatiza el discurso altruista de la CSS vinculado a identidades y valores, como fruto de la existencia de desafíos similares, herencias compartidas, amistad con los vecinos, solidaridad regional e historia común. Todas ellas son, sin duda, “fuerzas conductoras de las políticas de cooperación” (Robledo, 2015). Pero por otra parte, afloran inmediatamente, o se formulan de forma discreta, justificaciones relacionadas con los intereses en juego en términos de consolidación de liderazgos regionales, establecimiento de lazos estratégicos y alianzas, complementariedad de las economías, afirmación de la soberanía nacional, prestigio, influencia o el deseo de reconocimiento (Rodríguez, 2013).

Junto a la retórica general, cada país enfatiza la dimensión estratégica que más le interesa: Brasil encuentra en la CSS un instrumento para cimentar su rol de líder regional con aspiraciones globales a partir de su política exterior activa y altiva, y del nivel de desarrollo relativo de su industria y de algunos sectores de punta (agricultura, energía, salud, aeronáutica). Colombia pretende alcanzar ganancias de imagen apostando por la buena relación con los países de la OCDE, a la espera de su futuro ingreso en ese club, adoptando en su cooperación las directrices de los donantes y convirtiéndose en impulsor en la región de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Cuba contempla la CSS como un mecanismo para difundir los triunfos de la Revolución y del internacionalismo socialista y solidario, además de ganarse aliados en su lucha contra el bloqueo estadounidense y generar ingresos financieros o energéticos (petróleo) a través de la exportación de servicios (médicos, educadores, entrenadores deportivos, etc.), con el fin de sortear las dificultades experimentadas en su economía a partir del colapso de la Unión Soviética. Chile emplea la CSS como un vehículo para ser reconocido como país responsable que ha logrado transitar exitosamente de la dictadura a la democracia, incrementando el bienestar de su población e insertándose de manera abierta en la economía y el comercio internacional. México plantea como meta central de su CSS convertir al país en un actor global, “con más presencia, compromiso y reconocimiento en el concierto de las naciones, acorde con su peso tanto en términos económicos como

con su historia y tradición diplomática”, para lo cual la cooperación “constituye una herramienta ideal que permite consolidar las relaciones del país (...) reforzando la percepción de México como actor solidario, responsable y comprometido con el desarrollo en el mundo” (Valle, 2014: 19). Venezuela basa su CSS en el liderazgo entre algunos países centroamericanos, caribeños y otros miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), gracias a la riqueza producida por el petróleo y al desarrollo asociado de tecnologías y competencias técnicas, difundiendo el modelo del socialismo bolivariano que instrumentaliza la cooperación para apoyar a gobiernos ideológicamente afines.

Aunque la CSS se ha ido expandiendo en la región en el siglo XXI existen dudas razonables sobre la capacidad de sostenerla e incrementarla en los próximos años como consecuencia de la crisis política y económica que sacude a los países líderes en su ejecución y por la existencia de diversos factores que la amenazan. Un cambio de ciclo político en ALC, sobre todo en Brasil en caso de avanzar las denuncias o los pedidos de *impeachment* contra la presidenta Dilma Rousseff, o la inestabilidad en Venezuela a partir de las elecciones parlamentarias de diciembre, pueden redefinir las prioridades de las políticas exteriores de estos dos países y de otros vinculados a ellos a través de diferentes mecanismos bilaterales y regionales, reduciendo la prioridad que la CSS ha tenido hasta el momento como instrumento de solidaridad política o de construcción de *soft power*. También puede haber impactos sobre el vigor de la CSS en su dimensión regional, como se verá en la próxima sección y, desde luego, una menor intensidad en su realización si las expectativas económicas se deterioran aún más. Sin voluntad política, o con una reducción notable de la misma como consecuencia de una eventual reorientación en las políticas exteriores hacia los países desarrollados de Europa y América del Norte, y con menos recursos económicos para impulsarla, la CSS en ALC puede entrar en una fase mesetaria.

No olvidemos que la CSS es parte de la política exterior, y por lo tanto, es una política pública en cuya formulación intervienen una amplia gama de actores, públicos y privados; y factores, sistémicos y coyunturales, que influyen las estrategias definidas de manera específica y diversa por cada país y sociedad (Milani, 2012). En líneas generales, su auge se explica por políticas exteriores más autónomas que apostaron por la diversificación de las relaciones de los países de ALC, específicamente en el eje Sur-Sur. Cuando la región cuenta con una mayoría de países, o al menos los más relevantes en la escena internacional, con políticas exteriores más orientadas al Primer Mundo, y con sus intereses más alineados con las capitales europeas o con Washington, la CSS pierde importancia y vigor. Falta la voluntad política. Además, ciertas elites asumen que las soluciones a los



problemas de desarrollo se encuentran en el conocimiento “superior” y tecnológicamente más avanzado del Norte, minusvalorando o situando en una segunda línea, la búsqueda de políticas, soluciones y técnicas en los países vecinos y en otros países en desarrollo. Un posible cambio del ciclo político en la región, con gobiernos que implementen políticas exteriores más orientadas hacia los centros tradicionales de poder, con políticas comerciales influenciadas por los sectores empresariales exportadores que prefieran el libre comercio, con menos integración regional, y apuesten por las iniciativas de mega bloques regionales, como el *Trans-Pacific Partnership* (TPP), con actitudes menos combativas y temporizadoras en vez de denunciadoras del orden económico internacional, repercutirá negativamente en la CSS.

También debe considerarse el impacto del “regreso” de los EE.UU a la región durante el segundo mandato Obama, muy evidente con el restablecimiento de las relaciones con Cuba, la reaproximación a Brasil o la gira de tres días del presidente demócrata por los países del Caribe, en abril de 2015, que constituyen señales claras de la sustitución de la doctrina Monroe por la doctrina Troilo (Tokatlíán, 2015) y un desafío para el liderazgo de la CSS venezolana en el Caribe. Respecto a Cuba, surge la incógnita del impacto que tendrá en su CSS la normalización diplomática con los EE.UU y el avance en las rondas de negociación con la UE, en el sentido de una previsible concentración de La Habana en la ayuda que puede recibir de Washington y Bruselas, dejando en segundo plano la CSS que, por otra parte, puede estar rindiendo menos retornos al gobierno cubano ante la dificultad de sus socios para compensar el pago por servicios médicos y educativos.

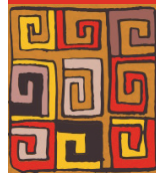
Por otra parte, parece que entramos en una fase de debilitamiento de la diplomacia presidencial, y las repercusiones en la CSS -tan mencionada y concretada a partir de las visitas de mandatarios ausentes hoy de la escena política regional (Lula, Kirchner, Chávez, Mujica)- no se han hecho esperar. Además algunos presidentes están casi exclusivamente concentrados en la gestión de la crisis política y económica y en los múltiples frentes abiertos (Dilma, Humala, Bachelet, Maduro, Peña Nieto) con la consecuencia de un menor interés en las relaciones exteriores y en el fomento de la CSS. Añádanse las dificultades domésticas para justificar el empleo de recursos originarios de los presupuestos nacionales en los programas, proyectos y líneas de financiación de la CSS y el cuestionamiento del rol de algunos actores nacionales, como los bancos de desarrollo y las empresas. El caso de Brasil es el más preocupante, con el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) y Petrobras en el ojo del huracán, por las sospechas de corrupción y financiación ilegal de partidos políticos investigadas en el marco de la operación *Lava Jato*, que

afectan especialmente a las empresas Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutiérrez, OAS, UTC Ingeniería, Queiroz Galvão y Engevix en la realización de sus actividades en varios países de ALC. Este escándalo puede arruinar por muchos años la imagen de Brasil como un país responsable y comprometido con el desarrollo regional con serios impactos en el dinamismo de la CSS en ALC.

4. La dimensión regional de la Cooperación Sur-Sur

Más allá de su materialización en el marco de las políticas exteriores y de la preferencia por su dimensión bilateral, el rol más estratégico de la CSS se encuentra en la relevancia que adquiere en los procesos de integración y regionalización (Ayllón, Ojeda y Surasky, 2014). Esta modalidad de la CSS se proyecta en el marco de estrategias regionalistas de carácter post-liberal y post-hegemónico que pretenden reformular y reorientar los rumbos integracionistas en ALC con mecanismos de concertación político-diplomática, cooperación regional e integración política y económica como el ALBA-TCP, el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC (Motta y Ríos 2007; Briceño 2014; Riggiozzi y Tussie, 2012). Estas experiencias compartirían “nuevas motivaciones políticas” y “el redescubrimiento del espacio regional como un espacio de discusión y acción colectiva” (Riggiozzi, 2012: 132). Al contrario de la “pretenciosa neutralidad de los esquemas integracionistas del regionalismo abierto”, estos procesos tendrían en común su determinación para enfrentar el debate sobre la persistencia de fracturas profundas en los modelos de Estado y desarrollo en ALC y el papel de lo político y la soberanía, cuestiones pendientes que son el correlato regional de contestaciones nacionales ante los “fracasos de la época neoliberal de las décadas pasadas” (Vivares y Dolcetti, 2015: 7). En definitiva, estos procesos se enmarcarían en las expresiones de un nuevo regionalismo latinoamericano pro-activo y ofensivo, de intenso calado político e ideológico.

En estos procesos “post-liberales” se han generado espacios de diálogo sectorial y coordinación intrarregional en el debate sobre las políticas públicas que se articulan en reuniones especializadas, donde se identifican necesidades y conocimientos útiles para la cooperación horizontal en una gama de temáticas que, en algunos casos, incluye la ejecución de proyectos de CSS. En una perspectiva más amplia, no limitada apenas a la realización de programas y proyectos, y considerando el componente central del diálogo sobre políticas y del intercambio de experiencias, la CSS fortalece la presencia soberana de los países de ALC y promueve la mejora de las capacidades nacionales y regionales para brindar bienes públicos y



proveer políticas incluyentes enfocadas al desarrollo social, científico y tecnológico.

Existe un amplio consenso en la región sobre el rol del Estado en el diseño y ejecución de las políticas de CSS, aunque hay diferentes puntos de vista sobre el rol de otros agentes (sociedad civil, empresas, ciudades y provincias, etc.) y en lo referente a su participación en el proceso de formulación y ejecución de los proyectos (Fagaburu, 2014; Rivero y Van Rompaey, 2015). La CSS contribuye a la apertura de canales de comunicación y creación de instancias de socialización entre las burocracias nacionales de ALC en los espacios en los que se desarrolla esta cooperación intrarregional basada en la identificación de soluciones a problemas compartidos de desarrollo. Mejora también la imagen exterior de los países de ALC como colaboradores en agendas constructivas regionales, lo que favorece otras vertientes de su proyección internacional.

Esta interrelación entre integración, regionalismo y CSS en ALC no es nueva. Raúl Prebisch ya abogaba por la “suprema importancia de la cooperación latinoamericana en el plano internacional”, pues sin ella sería extremadamente dificultoso transformar “ciertas manifestaciones de dependencia en genuinas relaciones de recíproco interés y de largo alcance”. Para el padre del estructuralismo cepalino, los países latinoamericanos no habían sabido cooperar sistemáticamente entre ellos. La cooperación se presentaba como un mecanismo juicioso para articular ciertas formas de acción común en la órbita latinoamericana “inspiradas primordialmente en el desenvolvimiento de la propia iniciativa y de las fuerzas creadoras de cada país” (Prebisch, 1971: 508-509).

En su dimensión regional, el dinamismo actual de la CSS en ALC responde a la búsqueda de mayores grados de autonomía e interdependencia entre sus países presentando claras funcionalidades al generar, más allá de la retórica política, solidaridades de hecho y fuertes conexiones entre las esferas administrativas, sociales y técnicas de las instituciones y organizaciones nacionales y regionales. De esta manera se fortalecen las relaciones solidarias entre los países de ALC, se promueve el desarrollo y la integración regional tomando en cuentas las complementariedades existentes entre socios, se preservan bienes públicos regionales y se reducen asimetrías (Rivero y Rompaey, 2014). Por lo tanto, la CSS es un factor de cohesión política y de organización de la agenda de desarrollo de ALC en torno a un amplio menú de intereses comunes.

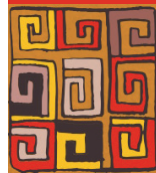
Es un hecho que la CSS y toda esta gama de iniciativas regionalistas se refuerzan mutuamente constituyendo la CSS “una manera de materializar la integración en experiencias concretas de encuentro

e intercambio” (SEGIB, 2012: 13) y un ejercicio de multilateralidad para orientarse al cumplimiento de metas de desarrollo más acordes con la especificidad de los países de la región (Sanahuja, 2015: 79). Por eso la CSS en ALC se presenta como una herramienta de gobernanza regional. Reconocer esta interrelación entre CSS y regionalismo implica asumir que la pluralidad de proyectos y propuestas de integración, concertación y cooperación constituyen marcos propicios para la identificación de políticas y áreas prioritarias de desarrollo y para la profundización y sostenimiento del interés político logrado en su definición (Caldentey, 2013).

En su dimensión institucional, las instancias regionales presentan un creciente interés por la creación de mecanismos para la discusión e implementación de iniciativas de CSS. A día de hoy la CELAC, el MERCOSUR, la Alianza del Pacífico, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han creado Grupos Técnicos de Cooperación y UNASUR debate una propuesta peruana, del año 2013, para crear una Red Suramericana de Agencias de Cooperación Internacional. Por si fuera poco, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) cuenta con un mecanismo anual de Reuniones de Directores de Cooperación Internacional que se celebra desde 1988, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tiene un Comité de Cooperación Sur–Sur que sesiona bienalmente y en el seno de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) funciona, desde 2010, el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur al que pertenecen 18 de los 33 miembros de la CELAC.

Los mecanismos regionales de financiamiento también le han otorgado una atención muy destacada a la CSS, como demuestra la reciente iniciativa del BID sobre Bienes Públicos Regionales para la Innovación en la CSS, el funcionamiento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) desde 2005, la existencia de un Fondo de Iniciativas Comunes en UNASUR desde 2012, la creación de un Fondo de financiación de pequeñas y medianas empresas anunciado en la Cumbre de Paracas (2015) de la Alianza del Pacífico y las actividades específicas orientadas a la financiación Sur-Sur de la CAF/Banco de Desarrollo de América Latina o del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), así como el esperado y complicado inicio de las operaciones del Banco del Sur.

Esta proliferación de organismos regionales en el campo de la CSS es sintomática de la tracción que ha ido ganando la colaboración entre los países e instituciones de ALC pero no significa necesariamente mayor efectividad. Cada vez más, este crecimiento desordenado de la CSS y de las plataformas regionales que la promocionan, se asemeja a la metáfora del “*spaghetti bowl*”, acuñada por Jagdish Bhagwati,



y aplicada hasta ahora a la tela de araña de acuerdos comerciales preferenciales. Las duplicaciones y solapamientos son evidentes, produciendo elevados costes administrativos y de transacción que conspiran contra la eficacia de la CSS. De ahí la urgencia de racionalizar este marco institucional de incentivo a la CSS evaluando la contribución de cada mecanismo (Prada, 2010).

Este rápido repaso muestra la vitalidad y dinamismo de los procesos regionales de concertación, cooperación e integración en ALC con sus respectivos mecanismos de acción, coordinación y debate sobre la CSS. El desafío consiste en evitar los solapamientos y definir políticamente entre los países el foro privilegiado para su articulación y coordinación. Los países de ALC necesitan esforzarse, por una parte, en reforzar la complementariedad de acciones y propiciar el aprendizaje mutuo y, por otra, en invertir recursos y energías para conseguir el fortalecimiento de sus sistemas de cooperación y de los mecanismos regionales, buscando fórmulas para crear sinergias en la mejor y más eficiente manera de impulsar la CSS. Y ello a pesar de las resistencias de algunos gobiernos reacios a vincular la cooperación con las iniciativas de integración, lo que amplía “los riesgos de solapamiento y de fragmentación regional” (Hirst, 2010: 34)

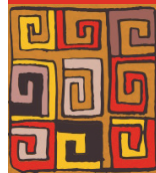
El impacto de un posible fin de ciclo político y económico en ALC puede ser muy acentuado en la dimensión regional de la CSS. La percepción creciente de la irrelevancia de los procesos de integración y de los foros de concertación diplomática y diálogo político para contribuir a la mejora de la situación económica y evitar así el incremento de la conflictividad entre los países, por el efecto de devaluaciones o por restricciones al comercio, representa un factor añadido de preocupación. Es probable que se produzcan conflictos políticos por las negociaciones comerciales internacionales en curso o por el incremento de las disputas fronterizas bilaterales (Colombia – Venezuela o Guyana – Venezuela) afectando a la confianza mutua y al clima de entendimiento que favorece la CSS. Por ejemplo, Ecuador necesita la aquiescencia de Colombia y Perú para la extensión del acuerdo multipartes suscrito con la Unión Europea en 2014. Añádase la fractura que puede suponer el ingreso de los países de la Alianza del Pacífico y de otros en el TPP o una eventual decisión de un nuevo gobierno en Brasil de solicitar su ingreso en la OCDE o de negociar en solitario con Bruselas, ante las dificultades para concretar un acuerdo UE-MERCOSUR. Existen indicios de que Brasil revisará su papel de *paymaster* de la integración regional. Aunque en la Cumbre de Brasilia del MERCOSUR (2015) se anunció la renovación del FOCEM, lo cierto es que Brasil manifestó su voluntad de disminuir el importe de sus contribuciones y no hay acuerdos definitivos sobre la financiación del fondo. También debe considerarse la incertidumbre que afecta a la economía de China y sus repercusiones en las

economías latinoamericanas y caribeñas que puede ser un factor desmovilizador de la CSS, tanto en su dimensión bilateral como en su dimensión regional, pudiendo comprometer los proyectos previstos de infraestructura, ciencia y tecnología, energía y educación, tal y como fueron concebidos en el marco de la primera reunión del Foro CELAC-China de Beijing, en enero de 2015.

5. La cuantificación de la CSS en ALC y los logros institucionales

La CSS ha crecido exponencialmente en la región en estos años, rebatiendo por la vía de los hechos, las críticas sobre su exceso de retórica o de “mucho ruido y pocas nueces” (Shearer y Tres, 2013). De los 506 proyectos y 203 acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur bilateral reportados para el año 2012 por los 18 países de ALC que participan en la elaboración del Informe de la Cooperación Sur–Sur en Iberoamérica de la SEGIB⁴, se ha pasado en 2013 a 576 proyectos y 399 acciones. Los principales países oferentes fueron Brasil (166 proyectos) y Argentina (140), concentrando el 50% de todos los proyectos, mientras que México, Chile y Uruguay les siguen acumulando el 31%. Estos cinco países explican el 85% del total de proyectos. En otros términos, la CSS en su faceta de ofrecimiento de proyectos es un ejercicio mayoritariamente vinculado a los países del Cono Sur (71,2%), en menor medida a Cuba y México (18,8%) y minoritariamente a los países andinos (9%) y centroamericanos (1%). Entre los principales receptores destacaron, en 2013, El Salvador (80 proyectos), Bolivia, Ecuador y Uruguay (entre 40 y 50 proyectos cada uno) acumulando estos cuatro países casi cuatro de cada diez proyectos. Colombia, Cuba, México y Perú explican otro 25% del total. En total, el 90% de los países de la región son oferentes de CSS. Sólo Honduras, Panamá, Costa Rica, Paraguay y República Dominicana no realizaron iniciativas de CSS en el rol de oferentes. Por el contrario, todos los países de la región recibieron proyectos, siendo Brasil con seis, el que menos asumió el rol de receptor (SEGIB, 2015).

En una retrospectiva temporal más amplia, que cubre el total de proyectos y actividades contabilizadas en las últimas ocho ediciones del Informe de la CSS en Iberoamérica, la SEGIB reporta más de 8.500 iniciativas de Cooperación Sur–Sur y Triangular pero no ofrece datos sobre su coste ni volúmenes financieros. Sólo el número de proyectos entre 2010 y 2013 arroja un dato impresionante: 2.197 con una media de 549 proyectos anuales (SEGIB, 2015). Complementando la dimensión bilateral, el informe suministra informaciones sobre el número de proyectos en la cooperación horizontal Sur–Sur regional



definida como aquella “(...) que tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional (...) queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de Programas y Proyectos” (SEGIB, 2015: 140).

Las experiencias regionales contabilizadas, con datos del año 2013, registraron 50 programas, la mayoría (32) pertenecientes a iniciativas surgidas en el marco de las Conferencias Iberoamericanas y, en menor medida, a programas regionales latinoamericanos en el ámbito de la UNASUR (5), del Programa Mesoamericano (3) y de redes, plataformas, acuerdos de cooperación regional y estrategias subregionales (10). En cuanto a los proyectos, un total de 28, se presentan una variopinta gama de iniciativas sectoriales en el ámbito regional latinoamericano (14) destacando cuatro de la Alianza del Pacífico, tres proyectos de intercambio de experiencias en el marco del programa EUROSOCIAL de la UE, y uno de la UNASUR en Seguridad Alimentaria y Nutrición. En el espacio sudamericano sobresale el MERCOSUR con cuatro proyectos, y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica con uno. Finalmente, en el espacio subregional centroamericano y andino se registran respectivamente cinco y tres proyectos. Atendiendo a la dimensión de las actividades ejecutadas en los programas y proyectos analizados el 39,3% se concentraron en los sectores productivos, el 28,6% en el fortalecimiento institucional, el 14,3% en infraestructura y servicios económicos y el 3,6% en temas medioambientales (SEGIB, 2015: 192-214)

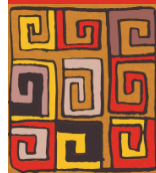
El ciclo expansivo de la CSS en ALC es un hecho hasta ahora incontestable, aunque las estimaciones de los montos implicados en el desarrollo de los proyectos de cooperación técnica y en las iniciativas de cooperación financiera deben ser tomadas con precaución. Esto es debido a la ausencia de registros coherentes y de criterios unificados para definir que flujos y modalidades han de contabilizarse. Pero es consecuencia principalmente de la falta de un foro o mecanismo lo suficientemente eficaz, y reconocido legítimamente por los países participantes en la CSS en ALC, que elabore una propuesta consensuada de cuantificación de los términos financieros. En cualquier caso las cantidades invertidas en la CSS no son tan significativas como su relevancia política y simbólica (Tandon, 2009; Benzi y Lo Brutto, 2013). A falta de datos agregados y series estadísticas confiables sobre el volumen financiero que moviliza la CSS en el mundo y en ALC, existen algunas informaciones dispersas que combinan las cifras disponibles de fuentes oficiales y estimaciones realizadas por académicos a partir de diferentes métodos de valorización de la cooperación técnica, o de otras iniciativas como la exportación de servicios, en el caso cubano, o el

cálculo del ahorro en la factura petrolera financiada por Venezuela en el marco de Petrocaribe.

En el caso de Brasil, la tradicional ausencia de informaciones sobre los recursos invertidos por el país en la CSS, específicamente en ALC, fue parcialmente superada con la puesta en funcionamiento, a partir de 2010, de un sistema de contabilización de los recursos invertidos por las instituciones que ejecutan la cooperación brasileña. Sin esta herramienta se dificultaba la visibilidad de las contribuciones de Brasil al desarrollo regional e internacional, comprometiendo la capacidad de planificación, la coordinación y la comunicación para el aprendizaje institucional. Fruto de un convenio entre la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgano adscrito recientemente al Ministerio de Planificación después de estar vinculado a la Presidencia de la República, se han publicado por ahora dos informes que cubren los periodos 2005-2009 y 2010, estando pendiente la divulgación de otros informes que cubran el último lustro.

Con los datos disponibles, la inversión brasileña en cooperación internacional, entre 2005 y 2010, ascendería a un total de 2.300 millones de dólares, pasando de 160 millones en 2005 a 923 en 2010, significando el 0,04% del PIB⁵. En estos gastos se incluyen las aportaciones a organizaciones internacionales, y para el año 2010, los gastos de la presencia militar brasileña en la misión de la ONU de estabilización en Haití⁶. Estas dos partidas representan la parte del león de la cooperación brasileña, cerca de dos tercios de los recursos o casi un 70%. Sólo las contribuciones a organismos multilaterales suponen 1.400 millones de dólares, incluyendo los destinados al Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) que ocupan el primer lugar⁷. La cooperación humanitaria absorbe el 17,5% de los gastos, seguida de la cooperación técnica (6,3%), la educativa en forma de becas (3,8%) y la científica-tecnológica (2,6%). Por destino geográfico, en el año 2010, la cooperación bilateral brasileña se destinó mayoritariamente a los países de ALC (68%), por delante de África (22,5%), Asia y Oriente Medio (4,2%), Europa (4%), América del Norte (1%) y Oceanía (0,01%), concentrada en Timor Oriental (IPEA, 2013; Pomeroy, 2015; Beghin, 2014; Ciommo, 2015).

La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) ha puesto en funcionamiento un sistema de información (SIMEXCID) que ofrece datos sobre el coste de su CSS, buena parte de ella dirigida al ámbito centroamericano y caribeño, su segunda y tercera frontera (Benzi, 2015). En 2011, la AMEXCID estimó que México destinó unos 268 millones de dólares a sus programas y proyectos, de los cuáles el 35,4% se dedicaron a acciones directas de cooperación. El 69,3% de esas acciones se orientaron a los países de



ALC. Las contribuciones a organismos internacionales ascendieron a 221 millones de dólares. Es decir, apenas el 15% de los recursos se dedicaron a acciones gestionadas por la AMEXCID, mientras que el 85% restante se canalizaron a través de instituciones multilaterales. En 2012, el monto total ascendió a 277 millones de dólares. El 85,8% se dedicó a acciones directas siendo el 91,7% de esos recursos invertidos en países de ALC. Las contribuciones multilaterales fueron de casi 180 millones, con el sistema de la ONU como principal beneficiario. (Borbolla 2014: 64). En 2013, con los últimos datos disponibles de la AMEXCID, se batió un récord en los recursos empleados en la CSS de México, con 551 millones de dólares, representando la cooperación financiera el 68,3%⁸, seguida de las contribuciones a organismos internacionales (24,5 %), becas (3,6%), proyectos (1,8%) y ayuda humanitaria (0,9%).

Después de Brasil y México, Colombia y Chile se situarían en un rango más modesto. Según datos facilitados por su gobierno al CAD/OCDE⁹, Colombia mostraría una progresión ascendente en los recursos financieros de cooperación ofrecida, bilateral y multilateral, pasando de 22 millones de dólares en 2011, a 86 en 2012 y a 96 millones en 2013¹⁰. En este último año, 60 millones fueron destinados a la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC) y 36 millones a programas y proyectos bilaterales y regionales, esta última una de las dimensiones más relevantes de la CSS de Colombia (Nivia-Ruiz y Prieto, 2015). Por su parte, el gobierno chileno reportó unos montos financieros en crecimiento desde los 24 millones de dólares en 2011, a los 38 en 2012 y los 44 millones de 2013. El 65% de estos recursos se canalizó a través de organismos multilaterales siendo la Asociación Internacional de Desarrollo del Banco Mundial la principal beneficiaria (40%), seguida del Banco Interamericano de Desarrollo (35%) y la ONU (25%).

Cuba y Venezuela representan casos particulares. En primer lugar, por la larga trayectoria de los dos países en la prestación de cooperación, de manera destacada en temas sociales (salud, educación, alfabetización, etc.) por parte de Cuba y en materia energética, tanto en asistencia técnica como en préstamos y facilidades petroleras, en lo referente a Venezuela (Romero, 2015; Domínguez, 2015). En segundo lugar, por las dificultades para acceder a estadísticas oficiales de la cooperación que ofrecen. A pesar de estas dificultades existen bastantes evidencias de que Cuba y Venezuela son los dos países que más recursos humanos, materiales y financieros destinan a la CSS en ALC.

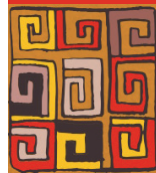
Según distintas estimaciones, entre 1999 y 2009, Venezuela habría transferido recursos a sus socios latinoamericanos con distintos grados de concesión por valor de 36.400 millones de dólares,

representando según el ECOSOC, un esfuerzo de ayuda en su cenit del 1,9% del PIB. Otras investigaciones reportan que, entre 1999 y mediados del 2007, el gobierno venezolano habría comprometido, en inversiones directas e indirectas, subsidios, contribuciones y donaciones, un valor de 43.000 millones de dólares, de los cuales más del 40%, es decir, 17.000 millones, podrían ser calificados como inversión social, lo que significa una media aproximada de 2.000 millones para ese periodo (Corrales, 2009: 99). Las cifras no deben extrañar si se considera que bajo el mandato del presidente Chávez se suscribieron 5.000 acuerdos de cooperación¹¹. Sólo las facilidades concedidas a sus socios de Petrocaribe, habrían supuesto, en 2011 y 2012, unos 4.200 y 4.800 millones de dólares, o el 1,36% y el 1,28% respectivamente del PIB nacional, con un impacto positivo sobre las economías de los países signatarios, en promedio, del 25% de su PIB en los últimos diez años (López Canellas y Villani, 2014; SELA, 2015).

En 2013, con 4.100 millones de dólares de ayuda reembolsable Venezuela se colocaría, si fuese miembro del CAD/OCDE, cómo el undécimo donante por delante de Italia y España (Domínguez, 2015: 27-30). Habría que añadir aún los 1.700 millones concedidos por el BANDES en concepto de préstamos solidarios y fondos no reembolsables (Rodríguez, 2013). Esto sin contar otras dimensiones como el perdón de deuda, que sólo en el caso de Haití y en el marco de Petrocaribe, supuso en 2010, poco después del terremoto que sacudió al país caribeño, 395 millones de dólares (Benzi y Zapata, 2013: 84)

En cuanto a Cuba, se calcula que, entre 1963 y 1989, la valorización de los costes de su cooperación alcanzaba una cantidad próxima a 1.500 millones de dólares. En esfuerzo sobre el PIB esos recursos supusieron en 1980, el 1% del PIB cubano hasta llegar a su nivel más bajo en 1989, con el 0,49%, como consecuencia del impacto económico de la desintegración de la Unión Soviética (Felipe, 1992). En 2004 la cooperación cubana alcanzó el 2% del PIB (Rodríguez, 2014). Sólo en el Programa Integral de Salud, iniciado en 1998, se estima que hasta agosto de 2009, la valorización de los servicios médicos prestados alcanzó los 5.846 millones de dólares (Jiménez, 2010).

Al incremento de los proyectos y acciones en la CSS en ALC y a la tendencia al alza, por lo menos hasta 2013, de los presupuestos públicos dedicados a su financiación, hay que incluir otra dimensión que da cuenta, a modo de indicador de su relevancia, del renovado interés que ha suscitado la CSS. Se trata de la proliferación del número de foros y espacios de debate que reconocen las contribuciones de la CSS a la diversificación de las soluciones de desarrollo y a la democratización y horizontalidad de las relaciones internacionales (Maruri, 2012). Según el Programa Iberoamericano



para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB (PIFCSS/SEGIB) se han registrado desde los años 50, un total de 295 eventos que han conceptualizado e impulsado la CSS. En la década de los años 90, se contabilizaron 32 eventos. En la primera década del siglo XXI ese número ascendió a 83 y alcanzó un récord, cuando en un trienio, entre 2010 y 2012, se habían celebrado 114 (PIFCSS/SEGIB, 2014b).

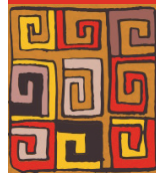
En el frente doméstico es importante indicar que, junto a la voluntad política y a la mayor disponibilidad de recursos financieros, existe un tercer elemento central para comprender el auge de la CSS en ALC. Se trata del proceso de fortalecimiento de las instituciones que formulan, gestionan, coordinan y eventualmente ejecutan la CSS. Malacalza afirma que la CSS puede ser explicada por las diferentes visiones del mundo de los países que la practican, por sus diversas concepciones sobre el desarrollo y por sus particulares entramados institucionales que, en la región, se vinculan de manera directa a la diplomacia presidencial y ministerial. Dentro de estas estructuras institucionales que gobiernan la CSS, e intentan articularla con los actores nacionales que la realizan, se deben considerar tres microprocesos: la formación de la agenda, su coordinación y el manejo de los recursos. Así se garantizaría el alineamiento de la CSS con los objetivos de la política exterior (Malacalza, 2015).

Como se ha señalado anteriormente, las especificidades de los países de ALC en lo referente a sus políticas y prácticas de CSS son tremendamente diversas. La heterogeneidad es su rasgo central. Los países la realizan con base en los mismos principios ideales, pero con diferentes capacidades, instrumentos, modalidades, recursos financieros, intensidad, amplitud y profundidad. Esto es consecuencia de las trayectorias diferentes en sus procesos de desarrollo y de la pluralidad de estructuras nacionales de gestión de la cooperación con las que los países se han dotado históricamente, con unos todavía muy orientados a la gestión de la AOD recibida y otros que, progresivamente, van fortaleciendo sus estructuras para el ofrecimiento de CSS. Los países con menores niveles de desarrollo (centroamericanos, países del Caribe anglófono, Haití, República Dominicana, Bolivia y Paraguay) han demostrado más énfasis en la gestión de la CSS recibida mientras que los países relativamente más avanzados han priorizado la faceta de oferentes como corresponde a sus mayores y más diversificadas capacidades técnicas, recursos financieros e institucionalidad más consolidada (Argentina, Brasil, Chile, México y Cuba entre otros). Otro grupo de países se encuentran en fase de transición, desde su rol como receptores de CSS a un mayor activismo en la oferta (Colombia, Perú, Ecuador y Uruguay).

En estos años hemos asistido en ALC al desarrollo de sistemas nacionales de cooperación que han privilegiado la CSS y han generado un paisaje institucional variado y en proceso de revisión (AUCI, 2014). Estos sistemas han surgido a partir de las diversas realidades nacionales y se han configurado como “productos históricos”, reflejo del contexto en el que se desarrollaron, de las circunstancias internacionales, de las prioridades y de los acuerdos políticos domésticos (Egaña, 1993: 121). En esos sistemas se ha abierto espacio a otros actores nacionales implicados en las múltiples manifestaciones de la CID; construyendo marcos legales y ganando apoyos en los órganos legislativos; definiendo políticas y lineamientos con sus correspondientes objetivos y prioridades geográficas y sectoriales; adoptando procedimientos más transparentes y públicos; identificando las capacidades e instituciones nacionales dispuestas a ofrecer CSS mediante la elaboración de catálogos de oferta o la publicidad de proyectos y políticas públicas emblemáticas; dotando al sistema de una institucionalidad rectora y coordinadora adscrita normalmente a las cancillerías y, en menor medida, a las presidencias o a los ministerios de planificación.

En la región se identifican seis países con agencias de cooperación, de los cuales cuatro se vinculan a los ministerios de Relaciones Exteriores (Brasil, Chile, Perú y México) y dos a las Presidencias (Colombia y Uruguay). Otros han optado por otorgar un rango diferente a las instituciones encargadas de la política y la gestión de la cooperación, ubicándolas en las cancillerías pero en dependencias administrativas que adoptaron la forma de Viceministerios, Secretarías o Direcciones Generales (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Venezuela). Un tercer grupo de países (Bolivia, Cuba, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana) ha preferido vincular los órganos rectores de la cooperación a sus ministerios de Planificación, Desarrollo o Economía. Toda esta institucionalidad de la cooperación se ha transformando en los últimos diez años, con al menos ocho países que han introducido reformas sustanciales y otros tres que se encuentran en el proceso de modificación normativa y administrativa (PIFCSS/SEGIB, 2014a).

En algunas de estas instituciones se han implementado sistemas de gestión innovadores y adaptados a la particularidad de la cooperación como política pública subordinada a la política exterior o en estrecha relación con la planificación nacional del desarrollo. En este proceso la generación de información y de datos ha sido fundamental en la toma de decisiones y para la traducción de las demandas de cooperación recibidas en respuestas adecuadas, con base en la detección y puesta a disposición de los socios de las capacidades nacionales existentes y con el grado de madurez necesario para ser compartidas en proyectos de CSS¹². Como denominador común se ha intentado,



y conseguido en diferentes medidas, mejorar el tejido institucional de la cooperación en los países de ALC, con el primer objetivo de responder a los desafíos nacionales e internacionales de desarrollo. En este esfuerzo ha sido prioritaria la búsqueda de profesionales calificados y la creación de sistemas de información que presentan todavía grandes desafíos en lo referente a su transparencia, a su uso como mecanismo de rendición de cuentas y a la exploración más sistemática de sus posibilidades para la planificación.

En definitiva, junto a la voluntad política para poder realizar la CSS en ALC, tal y como se analizó en la sección anterior, han sido necesarios recursos financieros y capacidades institucionales y técnicas. ¿De qué manera golpeará la crisis a estas dos últimas dimensiones? Es previsible que la crisis económica afecte a los principales protagonistas de la CSS en la región (Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela destacadamente) impactando en la realización de los proyectos todavía en ejecución y limitando nuevas iniciativas. Las previsiones de crecimiento económico no son halagüeñas y la afectación a la CSS ya viene siendo evidente en el último trienio¹³. Nuevamente en el caso de Brasil y atendiendo al epígrafe 212 (Cooperación Internacional) del Presupuesto General de la Unión se observa una caída del - 72,7% respecto al 2010, es decir, desde 1.411 millones de reales en ese año hasta 385 millones en 2014 (Pomeroy, 2015). Desde 2013, la cooperación brasileña ha introducido en la negociación de sus proyectos en ALC la práctica de los costes compartidos, como consecuencia del recorte sustancial en los presupuestos de cooperación (Benzi, Guayasamín y Zapata, 2013: 35) y el informe de gestión de la CSS de la Agencia Brasileña de Cooperación (2000-2014) muestra una desmoronamiento abrupto en la ejecución presupuestaria de la ABC a partir de 2010, desde casi 38 millones de dólares a solo 7 en 2014. En ALC ese desplome de las acciones de la ABC es aún más agudo, pasando de 14 millones de dólares en 2010 a 1 millón en 2014¹⁴.

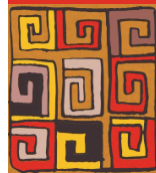
En este contexto de crisis algunas iniciativas tendrán que ser aplazadas, como la propuesta de la Secretaría Técnica de Cooperación de Ecuador de crear un Fondo para la CSS que se arrastra desde hace años y está bloqueada por motivos políticos y fiscales. Por su parte, el VI Congreso del Partido Comunista cubano ya señaló en los Lineamientos de la Política Económica y Social, capítulo III "Política Económica Externa", epígrafe 111, la necesidad de "considerar, en la medida que sea posible, en la colaboración solidaria que brinda Cuba, la compensación, al menos de los costos", abriendo el camino para un rediseño de sus acciones de cooperación (Romero, 2015). Iniciativas como el Banco del Sur difícilmente podrán materializarse en un contexto de crisis cuando no fue posible en los tiempos de bonanza y muchos programas del ALBA-TCP pueden verse comprometidos

por su dependencia de Venezuela. En el caso de Petrocaribe, desde mediados de 2012, se redujeron las entregas de petróleo subvencionado a los miembros del mecanismo para ser desviadas al mercado internacional con el objetivo de contener la sangría de divisas (Domínguez, 2015). Además, la depreciación de las monedas nacionales encarecerá el coste de la movilización de funcionarios y de otras actividades necesarias para la CSS comprometiendo más su realización.

6. Conclusiones. La CSS en ALC ante un futuro incierto

El periodo 2003-2013 puede considerarse una década dorada de la CSS en ALC. En el campo político, por los consensos fraguados en torno a su consideración como herramienta fundamental al servicio de políticas exteriores que apostaron por el fortalecimiento del eje Sur-Sur, diversificando y equilibrando sus relaciones. En el campo económico, por los recursos modestos pero crecientes que se dedicaron a la puesta en marcha de diferentes iniciativas de CSS. En el campo social, por su amplia aceptación como seña de identidad de las sociedades y gobiernos latinoamericanos y por su visibilidad, siendo materia habitual en los medios de comunicación regionales, ocupando espacios importantes de los noticieros en el marco de visitas presidenciales, cumbres de procesos de integración, reuniones bilaterales y foros multilaterales en los que los mandatarios señalaban la CSS como dinámica característica en la región. En el campo institucional, por el proceso de fortalecimiento de los organismos encargados del diseño y gestión de la política de cooperación desplegando una panoplia de mecanismos para la planificación y la toma de decisiones (leyes, agencias, catálogos, sistemas de información, lineamientos, planes de acción, estrategias, etc.). También los organismos y procesos regionales se dotaron de una institucionalidad específica para el diálogo y la realización de la CSS. Finalmente, en el campo internacional, por su incidencia en la nueva arquitectura de la CID y por sus contribuciones a los debates globales sobre la agenda de desarrollo post-2015, habiendo alcanzado la región consensos y posiciones comunes sobre el rol de la CSS en el marco de las discusiones sobre la eficacia de la ayuda o en la definición de la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los éxitos registrados en muchos Estados latinoamericanos en sus políticas macroeconómicas, sociales y de inserción internacional, y las transformaciones en el rol que desempeñaban como receptores



de AOD dieron paso a un mayor activismo como oferentes de CSS en este siglo XXI. Países como Brasil, Argentina, México, Chile, Uruguay, Cuba o Venezuela, los más relevantes en cuanto a número de proyectos y estimaciones financieras de costes, han apostado por la estrecha vinculación de la CSS a sus estrategias de política exterior. Junto a la retórica de la solidaridad y a los deseos de fortalecimiento de las relaciones bilaterales y regionales, estos países definieron objetivos como la constitución de alianzas entre gobiernos unidos por ideologías y visiones sobre modelos de desarrollo, sin renunciar a las oportunidades para la inversión y el comercio que abría la CSS en un entorno económico mundial y regional cada día más competitivo, áspero e inestable.

Sin embargo, este prometedor panorama se ha visto ensombrecido por un progresivo deterioro de la situación de algunos de los países más importantes en la región (Brasil, Venezuela, Argentina), comprometiendo las condiciones políticas y modificando las coyunturas económicas que generaron un entorno propicio para la mayor relevancia de la CSS en ALC, en comparación con las décadas de los años ochenta y noventa. Apenas en el terreno económico el FMI ha proyectado para los países de ALC una disminución del crecimiento del PIB real por quinto año consecutivo. La CEPAL estima que los ingresos por exportaciones se contraerán por tercer año seguido, hasta el -14%, siendo el trienio 2013-2015 el que presenta los peores datos exportadores en los últimos ochenta años¹⁵ a lo que se añade una caída, en el primer semestre de 2015, del 21% en los flujos de inversión extranjera directa hacia la región¹⁶. Puede que el tono triunfalista predominante en la última década tenga que ser morigerado y que la realidad obligue a asumir medidas de ajuste, como ya se observa en Brasil, Ecuador, México o Colombia.

El entorno internacional también parece haber mudado pasados más de siete años desde la crisis iniciada con la quiebra de *Lehman Brothers*, con una notable recuperación de los Estados Unidos, quizás subestimado en su potencialidad (Barteshagi, 2015) por el efecto fascinador que produjo el ascenso del Sur y el desplazamiento del eje económico mundial hacia el Pacífico. El reciente anuncio por parte de Washington de la conclusión de las negociaciones del TPP, puede ser el momento simbólico de un mayor protagonismo de los EE.UU en la configuración de un orden mundial "reglobalizado", sucesor de la fase de "desglobalización" iniciada en la crisis de 2008 y que propició la emergencia de las potencias del Sur (Troyjo, 2015).

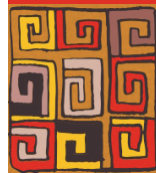
En menor medida se observa una lenta recuperación de las economías de los países europeos y la vuelta a tasas positivas en el crecimiento japonés. Mayor preocupación suscita en los países de ALC la evidente desaceleración del crecimiento de China en su proceso de transición

hacia una economía más apalancada en el consumo interno. Es un hecho que la demanda china de materias primas se ha reducido en la región y que las nuevas directrices gubernamentales definieron en el último plan quinquenal la prioridad del mercado interno, lo que hace que ALC sea actualmente menos importante en la agenda comercial de Beijing. El “nuevo normal” de la economía china, es decir, tasas de crecimiento del 7 %, como anunció el primer ministro Li Keqiang en su informe anual ante la Asamblea Popular Nacional, en marzo de 2015, tendrá impactos en la economía mundial y en la región latinoamericana. Añádase la incertidumbre ante los episodios recientes del desplome de las bolsas de valores chinas y de un hipotético estallido de la burbuja inmobiliaria que tendría graves consecuencias internas y externas.

En conclusión, es previsible que asistamos a una intensificación y mayor escrutinio público sobre las prioridades en las políticas de desarrollo y crecimiento económico, y en las estrategias de inserción internacional y opciones comerciales que enfrentan los países de ALC. La actual crisis política y económica que atenaza a la región puede ser la prueba de fuego para saber si la CSS es una “moda pasajera”, o si por el contrario, mostrará un buen grado de resiliencia ante las adversidades. Dicho en palabras más sencillas, si la crisis no mata a la CSS ni la debilita hasta hacerla casi irrelevante, la hará más fuerte.

Notas

1. Existen pocas referencias sobre la participación de los gobiernos locales, el sector privado empresarial, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y los pueblos indígenas en la CSS, en general, y en ALC, en particular. Se trata de una agenda de investigación pendiente y urgente que puede conducir a una segunda generación de estudios sobre la CSS en ALC, trascendiendo la limitada agenda monopolizada por el estudio de la CSS de los Estados. Pueden consultarse los textos de Calvento y Rolandi, 2015; Bringel y Vieira, 2015; Ayllón, 2014; Balbis, 2013; Giacalone, 2013b; Kindornay, Heidrich y Blundell, 2013; Morales, 2012.
2. Besharati y Esteves (2015) sostienen que las categorizaciones son complejas y la atribución de términos para los países que ofrecen CSS está lejos de ser una tarea científica con evidencias contrastadas, más bien está cargada de intencionalidades políticas. Ninguna etiqueta es neutra o inocente. En este caso, sirve al objetivo político impulsado desde los países de la OCDE de ordenar un campo, el de la CID, cada vez más fragmentado, una vez que las líneas divisorias entre Norte y Sur que estructuraron las prácticas de la ayuda en la Guerra Fría están cada vez más oscurecidas. Por otra parte, en un contexto de austeridad fiscal, muchos donantes han visto la



oportunidad de presionar a los “emergentes” para que compartan la carga de la financiación del desarrollo. En definitiva, en función de las lentes con las que miremos la CSS obtendremos diferentes conclusiones sobre esas categorías.

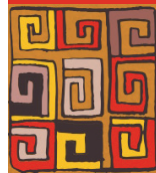
3. Es sintomático el impresionante crecimiento de la AOD recibida por Brasil en los últimos tres años, pasando de 453 millones de dólares, en 2010, a 815 millones en 2011, 1.288 millones en 2012 y 1.150 millones en 2013. Al respecto, algunos autores han defendido la hipótesis de que este incremento se relaciona con la voluntad de los donantes del Norte de influenciar la agenda brasileña en sectores estratégicos e influenciar la agenda global a través de Brasil (Beghin, 2014).
4. Entre los países que son más relevantes en el ofrecimiento de la CSS en el espacio latinoamericano y caribeño apenas Venezuela no reporta sus datos de proyectos lo que impide conocer más del perfil de su cooperación, al menos en su dimensión técnica.
5. Si trasladáramos los montos de la cooperación brasileña en 2010, a cifras actuales, el esfuerzo de Brasil equivaldría al de un pequeño donante europeo como Irlanda o Austria, quienes en el año 2014 reportaron respectivamente 810 y 1.140 millones de dólares como AOD. En términos de porcentaje de ayuda sobre PIB, Brasil estaría por detrás del último de los miembros del CAD/OCDE, Polonia (0,08%).
6. En los cálculos oficiales de Brasil no fueron considerados el perdón total o parcial de deuda o los préstamos del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES). Si fuesen incluidos, el conjunto de la cooperación brasileña rondaría los 4.000 millones de dólares en el periodo del 2005 al 2009, aunque en el caso del BNDES hablaríamos de cooperación reembolsable atada a la compra de bienes y servicios. (Pomeroy, 2015; Domínguez, 2015; Siqueira, 2014; Sousa y Carvalho, 2013).
7. Para el periodo 2010-2013, las contribuciones anuales ordinarias de Brasil al FOCEM fueron de 210 millones de dólares, además de aportaciones voluntarias por un total de 133 millones para construir la línea de transmisión eléctrica entre Itaipú y Villa Hayes, en Paraguay. Desde el inicio del FOCEM Brasil habría aportado más de 500 millones de dólares (Presidencia de la República 2014).
8. El 90% de ese rubro correspondió al perdón de deuda con Cuba. Consultar: <http://amexcid.gob.mx/images/ccid2013/>
9. Consultar: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm>
10. Consultar: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/colombia-development-co-operation.htm>
11. Romero y Curiel (2009) clasificaron el universo de transferencias, donaciones, inversiones y adquisiciones del gobierno bolivariano en cinco categorías: estrategias PVDSA de inversión, ampliación y diversificación; acuerdos de cooperación energética; donaciones



- y aportes directos; intercambios compensados y operaciones de financiamiento a gobiernos, empresas y otros actores (Benzi y Zapata, 2013)
12. El desarrollo institucional de la CSS es, no obstante, muy desigual. En el caso de Cuba y Venezuela, “los máximos exponentes de la CSS en América Latina y el Caribe, su institucionalidad es débil (...) no existe una normativa clara y definida para la gestión de la Cooperación Sur-Sur” (Morales, 2012: 144).
 13. Según la CEPAL (octubre 2015) la desaceleración económica regional es muy heterogénea entre países. La estimación de crecimiento del PIB regional para 2015, es del -0.3% del PIB, y para Suramérica se prevé un decrecimiento del -1.3%. Para Brasil y Venezuela las estimaciones son de una contracción del -2.8 % y del -6.7 % respectivamente.
 14. Consultar: <http://www.abc.gov.br/Gestao/CooperacaoSulSul>
 15. Consultar: <http://www.cepal.org/es/comunicados/comercio-regional-enrucijada-diversificacion-integracion-un-contexto-global-crecimiento>
 16. Consultar: <http://www.cepal.org/es/comunicados/inversion-extranjera-directa-america-latina-disminuye-21-primer-semestre-2015>

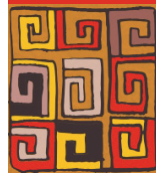
Bibliografía

- Abdenur, Adriana y Moura, João (2013). “The North’s Growing Role in South–South Cooperation: keeping the foothold”, en *Third World Quarterly*, vol. 34, No. 8, pp.1475-1491.
- Almeida, Paulo Roberto de (2014). “A grande fragmentação na América Latina: Globalizados, reticentes e bolivarianos”, en *Carta Internacional*, vol.9, No. 1, janeiro-junho, pp.79-93.
- AUCI (2014). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay*. Montevideo: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.
- Ayllón, Bruno (2015). “La Cooperación Sur–Sur”, en Otero, Manuel et al. (eds.) *Agricultura e desenvolvimento rural sustentável: desafios da cooperação técnica internacional*. Brasília: IICA, pp. 117-160.
- Ayllón, Bruno (2014). “La gobernanza de la cooperación y las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Cooperación Sur–Sur”, en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol.1, No. 2, julio-diciembre, pp.59-91.
- Ayllón, Bruno; Ojeda, Tahina; Surasky, Javier (coords.) (2014). *Cooperación Sur – Sur, Regionalismos e Integración en América Latina*. Madrid: La Catarata / IUDC-UCM.



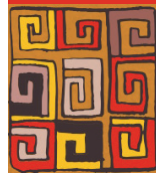
- Balbis, Jorge (2013). "Las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Asociaciones Incluyentes para la Cooperación Sur-Sur en América Latina", en *Integración & Comercio*, No. 36, año 17, enero-junio, pp. 59-73.
- Banco Mundial (2015). *América Latina y el ascenso del Sur. Nuevas prioridades en un mundo cambiante*. Washington: Banco Mundial.
- Bartesaghi, Ignacio (2015). "Subestimar a Estados Unidos fue un gran error", en *La Nación*, Buenos Aires, 13 de octubre, recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1835335-ignacio-bartesaghi-subestimar-a-estados-unidos-fue-un-gran-error>
- Beghin, Nathalie (2014). *A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na Área de Segurança Alimentar e Nutricional: Avanços e Desafios*. Brasília: INESC/Oxfam.
- Benzi, Daniele; Guayasamín, Tomás; Zapata, Ximena (2013). "La cooperación brasileña y venezolana en Bolivia y Ecuador en el marco del nuevo regionalismo sudamericano: un análisis comparativo", en *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, vol. 1, No. 3, pp.22-42.
- Benzi, Daniele y Zapata, Ximena (2013). "Geopolítica, Economía y Solidaridad internacional en la nueva Cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela bolivariana y Petrocaribe", en *América Latina Hoy*, vol. 63, pp.65-89.
- Benzi, Daniele y Lo Brutto, Giuseppe (2013). "La Cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)", en Aceves, L. y Sotomayor, H. (coords.) *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*. Puebla-México: Ediciones EyC/BUAP/CLACSO, pp. 217-250.
- Benzi, Daniele (2015). "Estrategias de Desarrollo y Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe", en *Patria Análisis Político de la Defensa*, No.4, diciembre-marzo, pp. 157-168.
- Besharati, Neissan y Esteves, Paulo (2015). "Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional", en *Contexto Internacional*, vol. 37, No.1, jan/abr., pp.289-330.
- Borbolla, Daniela (2014). "La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, septiembre-diciembre, pp. 55-70.
- Bracho, Gerardo (2014). "La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del Sur", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, septiembre-diciembre, pp. 89-113.
- Briceño, José (2014). "Del regionalismo abierto al regionalismo pos hegemónico en América Latina", en Soto, William (ed.) *Política internacional e integración regional comparada*, San José: UNA Costa Rica / FLACSO, pp. 23-34.

- Bringel, Breno y Vieira, Flavia B. (2015). “Movimientos internacionalistas y prácticas de cooperación Sur–Sur: brigadas y experiencias formativas del Movimiento de los Sin Tierra de Brasil y la Vía Campesina”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 36, pp.65-79.
- Burges, Sean (2012). “Developing from the South: South–South Cooperation in the Global Development Game”, en *Austral Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, vol. 1, No. 2, julho-dezembro, pp. 225-249.
- Caldentey, Pedro (2013). “La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”, en Arriola, Salvador et al. (coords.) *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*. Madrid: AECID-SEGIB, pp. 189-204.
- Calvento, Mariana y Rolandi, María Lis (2015). “Reconfiguración de la Cooperación Sur–Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LX, No. 224, pp. 315-348.
- CELAG (2013). *América Latina. De la década ganada a la década disputada*, Quito: Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, recuperado de <http://www.nodal.am/2013/12/el-documento-america-latina-de-la-decada-ganada-a-la-decada-disputada-del-centro-estrategico-latinoamericano-geopolitico-celag-analiza-los-alcances-de-las-transformaciones-de-la-ultima-decada/>
- CEPAL (2015). *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: CEPAL, agosto.
- Cerda, Carlos y Lemus, Daniel (2015). “Los Países Latinoamericanos de Renta Media Alta y su influencia en la configuración del régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol.2, No.1, enero-junio, pp. 171-199.
- Ciommo, Mariela di y Amorim, Alice (2015). *O Brasil como ator internacional. Tendências da cooperação para o desenvolvimento*, Development Initiatives/GIP, marzo.
- Corrales, Javier (2009). “Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela’s Foreign Policy”, en *The Washington Quarterly*, vol. 32, No.4, pp.97-114.
- Domínguez, Rafael (2015). “El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur–Sur de China, India, Venezuela y Brasil”, en *Documentos de trabajo de Desarrollo y Cooperación*, No. 1. Santander: COIBA/UNICAN, junio.
- ECOSOC (2014). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General*, Serie de sesiones de alto nivel del Foro de Cooperación para el Desarrollo, E/2014/77, 15 de mayo.



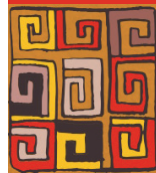
- Egaña, Rodrigo (1993). "El sistema chileno de Cooperación Internacional. Políticas, institucionalidad y gestión", en García, Marcelo (ed.) *Más allá de las fronteras. Institucionalidad y política de la Cooperación Internacional en Chile 1990-1994*. Santiago: Corporación de Cooperación Internacional, pp.75-121.
- Esteves, Paulo y Assunção, Manaira (2014). "South-South Cooperation and the International Battlefield: Between the OECD and the UN", en *Third World Quarterly*, vol 35, No. 10, pp. 1775 – 1790.
- Fagaburu, Debora (2014). "El rol del estado en la Cooperación Sur-Sur regional para el desarrollo", en *Estudios Internacionales*, No.1, noviembre, pp. 105-144
- Felipe, Edith (1992). "La ayuda económica de Cuba al Tercer Mundo: evaluación preliminar (1963-1989)", en *Boletín de Información sobre Economía Cubana del CIEM*, Vol. I, No.2, La Habana, febrero.
- Giacalone, Rita (2013a). "La Cooperación Sur-Sur de los Poderes Regionales. El caso de Brasil", en *Mural Internacional*, Vol. 4, No. 2, julio-diciembre, pp. 26 – 35.
- Giacalone, Rita (2013b). "Cooperación Sur-Sur y empresas en Brasil y Chile", *Integración & Comercio*, No. 36, año 17, enero-junio, pp. 81-88.
- Hirst, Mónica (2010). "América Latina y la CSS: reflexiones conceptuales y políticas", en Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (coords.) *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM, pp.17-39.
- Inoue, Cristina, y Vaz, Alcides (2012). "Brazil as 'Southern Donor': Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation?", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 4, pp. 507-534.
- IPEA/ABC (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010*. Brasília: IPEA.
- Jiménez, Yiliam (2010). "El programa integral de salud de Cuba. Un modelo de cooperación sur-sur", en *Revista Cubana de Salud Pública Internacional*, vol. 1, No. 1, pp. 65-75.
- Kindornay, Shannon; Heidrich, Pablo; Blundell, Matthew (2013). "La Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina. ¿Cuál es el rol del sector privado?", en *Integración & Comercio*, No. 36, año 17, enero-junio, pp. 77-93.
- Lechini, Gladys (2009). "La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿mito o realidad?", en *Relaciones Internacionales*, No. 12, octubre, pp. 55-81.
- Lemus, Daniel y Santa Cruz, Arturo (2015). "La política de la cooperación internacional para el desarrollo: los países argamasa y el caso de México como proceso de localización normativa invertida", en *Relaciones Internacionales*, vol.42, No. 48, pp. 59-85.
- Lima, María R.S. (2005) "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.48, No.1, pp. 24-59.

- Lengyel, Miguel y Malacalza, Bernabé (2012). *Países de Renta Media y Cooperación Sur–Sur. El caso latinoamericano*, Madrid/Buenos Aires: Fundación Carolina/FLACSO Argentina, diciembre.
- Lo Brutto, Giuseppe y González, Humberto (2014). “El papel de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe como alternativa al sistema tradicional de ayuda en la primera década del siglo XXI”, en *Revista del Cesla*, No. 17, pp.119-149.
- López-Canellas, Florencia y Villani, Davide (2014). “El acuerdo Petrocaribe en el marco de la Cooperación Sur-Sur y su relevancia política y económica”, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No.10, Buenos Aires: CRIES, pp. 179-206.
- Malacalza, Bernabé (2015). “Las fuentes internas de la política de Cooperación Sur–Sur al Desarrollo de Argentina: política exterior, desarrollo e institucionalidad”, en *Brazilian Journal of International Relations*, vol.4, No. 2, pp.198-235.
- Maruri, Enrique (2012). *La Cooperación Sur–Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales sobre desarrollo en Iberoamérica (2008–2012)*. Montevideo: PIFCSS/SEGIB.
- Milani, Carlos R.S. y Duarte, Rubens de S. (2015) “Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil”, en Ramanzini Jr. Haroldo y Ayerbe, Luis Fernando (orgs.) *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul–Sul e Negociações Internacionais*. São Paulo: IEEI/UNESP/FES/Acadêmica Editora, pp. 51-79.
- Milani, Carlos R. S. (2012). “Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos”, en Pinheiro, Leticia y Milani, Carlos R.S. (orgs.) *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 33-70.
- Morales, Henry (2012). *Cooperación Sur–Sur, construyendo lazos de solidaridad, dignidad y soberanía*. Guatemala: Tzuk Kim-pop.
- Motta, Pedro y Ríos, Sandra (2007). “O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, en *Serie Comercio Internacional*, No. 82, CEPAL, julio.
- Nivia-Ruiz, Fernando y Prieto, Jorge (2015). “Colombia y la cooperación internacional Sur-Sur regional: una experiencia de innovación y posicionamiento internacional”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 36, pp.111-122.
- OCDE (2010). *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*. París: OECD.
- Pauselli, Gino (2013). “La Cooperación Sur–Sur en América Latina. Explicaciones teóricas desde las Relaciones Internacionales”, en *XI Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP)*, Entre Ríos, Paraná, 17 a 20 de julio.
- PIFCCS/SEGIB (2014a). “Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la Cooperación Sur–Sur en los países de Iberoamérica”, en *Documento de trabajo*, No.6. Montevideo: SEGIB.



- PIFCSS/SEGIB (2014b). "Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica", en *Documento de trabajo*, No. 5. Montevideo: SEGIB.
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. New York: UNPD.
- Pomeroy, Melissa (2015). "Cooperación Sur-Sur: estudios de casos nacionales. Brasil", en *Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo América Latina y el Caribe*, Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC/Realidad de la Ayuda (ROA).
- Prada, Fernando (2010). "La Cooperación Sur-Sur y la integración regional en Sudamérica", en *Agenda: Suramérica (on line)*, recuperado de http://www.agendasuramerica.org/articulos/index.php?option=com_content&view=article&id=83%3Aitenemos-mejores-instrumentos-para-apoyar-la-ciencia-y-la-tecnologia-estavez&catid=34%3Aarticulos&lang=es
- Prebisch, Raúl (1971). "Más allá del sistema económico", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, No. 150, abril-junio, pp.499-513.
- Presidencia da República (2014). *Objetivos de Desenvolvimento do Milenio. V Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília.
- Ramanzini Jr., Haroldo; Mariano, Marcelo P.; Ribeiro, Rafael A. (2015). "As diferentes dimensões da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira", en Ramanzini Jr. Haroldo y Ayerbe, Luis Fernando (orgs.) *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul – Sul e Negociações Internacionais*. São Paulo: IEEL/UNESP/FES/Acadêmica Editora, pp. 13-49.
- Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Riggirozzi, Pía (2012). "Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina", en *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, No. 9, Buenos Aires: CRIES, pp.129-152.
- Robledo, Carmen (2015). "New Donors, same old practices? South-South Cooperation of Latin American Emerging Donors", en *Bandung: Journal on-line of the Global South*, vol. 2, No. 3. Recuperado de: <http://www.bandungjournal.com/content/2/1/3>
- Rodríguez, José Luis (2014). "A propósito de Cuba y la colaboración internacional", en *Cuba Debate*, 11 de septiembre, recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2014/09/11/a-proposito-de-cuba-y-la-colaboracion-internacional-i>
- Rodríguez, María (2013). "La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción", en *América Latina Hoy*, Vol. 63, pp. 113-137.
- Romero, Antonio (2015). "Cuba y la Cooperación Sur-Sur", en *Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo América Latina y el Caribe*, Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC/Realidad de la Ayuda (ROA).

- Romero, Carlos y Curiel, Claudia (2009). “Política Exterior y Rentismo”, *Cuadernos PROLAM/USP*, año 8, vol. 1, pp.39-61.
- Rivero, Martin y Van Rompaey, Karen (2015). “La Cooperación Sur–Sur en América Latina”, en *Política Exterior*, No. 163, enero-febrero, pp. 100-107.
- Sagasti, Francisco y Alcalde, Gonzalo (2005). “Official Development Assistance: Background, Context, Issues and Prospects”, en *What do We Want from ODA?*. Victoria: Center for Global Studies/University of Victoria, November.
- Sanahuja, J.A (2015). *La UE y CELAC. Revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- SEGIB (2015). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid: SEGIB.
- SEGIB (2012). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid: SEGIB.
- SELA (2015). *Evolución del Acuerdo de Cooperación Energética PETROCARIBE*, SP/Di No. 6-15. Caracas: Secretaría Permanente del SELA, junio.
- Shearer, Matthew y Tres, Joaquim (2013). “Cooperación Sur–Sur y Triangular en América Latina y el Caribe: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, en *Integración & Comercio*, No. 36, año 17, enero-junio, pp. 1-11.
- Siqueira, Rubens de (2014). “La cooperación brasileña no es gratis. Un análisis de los intereses contenidos en la estrategia de cooperación internacional al desarrollo”, en *Geopolítica(s), Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol.4, No. 1, pp.137-157.
- Sotillo, José Ángel (2010). “Prólogo”, en Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (coords.) *La Cooperación Sur–Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM, pp. 11-16.
- Sousa, Elsa y Carvalho, Rómulo (2013). “El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social en las estrategias de desarrollo de Brasil: de la articulación interna a la expansión en América Latina”, en *Geopolítica(s), Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol.4, No 1, pp.63-86.
- Tandon, Yash (2009). *¿Quién ayuda a quién? El efecto de la Ayuda al Desarrollo en el Tercer Mundo*. Madrid: Editorial Popular.
- Tokatlián, Juan Gabriel (2015). “De la doctrina Monroe a la doctrina Troilo”, en *La Nación*, Buenos Aires, 19 marzo, recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1777242-de-la-doctrina-monroe-a-la-doctrina-troilo>
- Troyjo, Marcos (2015). “O Tratado Transpacífico e a chegada da reglobalização”, en *Folha de São Paulo*, 7 de octubre, recuperado de: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcostroyjo/2015/10/1690968-a-parceria-transpacifico-e-a-chegada-da-reglobalizacao.shtml>



- Valle, Juan Manuel (2014). "México como actor con responsabilidad global. Una renovada política mexicana de cooperación internacional", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 102, septiembre-diciembre, pp. 15-28.
- Vivares, Ernesto y Dolcetti, Michele (2015). "Dos regionalismos, dos Latinoaméricas o después de Latinoamérica", en Ayllón, Bruno (coord.) *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y Cooperación Sur-Sur*. Quito: IAEN (en imprenta).
- Xalma, Cristina (2013). "El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana", en *Integración & Comercio*, No. 36, año 17, enero-junio, pp. 29-42.

