

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

La cooperación Sur-Sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Guillermo Santander Campos

Directores

José Antonio Alonso Rodríguez
Rafael Díaz-Salazar Martín de Almagro

Madrid, 2016

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**La cooperación Sur-Sur: entre la promoción del desarrollo y la
funcionalidad política. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil**

Guillermo Santander Campos

DIRECTORES:

José Antonio Alonso Rodríguez

Rafael Díaz-Salazar Martín de Almagro

Madrid, 2015

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

La cooperación Sur-Sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Guillermo Santander Campos

DIRECTORES

José Antonio Alonso Rodríguez

Rafael Díaz-Salazar Martín de Almagro

Madrid, 2015

A mi padre y mi madre.

Gracias por todo.

Agradecimientos

Aunque resultado del esfuerzo y dedicación que le he podido prestar de manera más concentrada y directa en los últimos años, el trabajo de investigación que aquí se presenta en forma de Tesis Doctoral no deja de ser, sin lugar a dudas, el producto de un proceso de formación mucho más dilatado en el tiempo, en el que han influido de manera determinante un amplio número de personas, entre ellas buena parte de los profesores y profesoras de los que tuve el privilegio de aprender a lo largo de mis años de Licenciatura en Sociología y de la posterior realización del Máster en Desarrollo y Ayuda Internacional y del Máster Oficial en Relaciones Internacionales, todos ellos cursados en la Universidad Complutense de Madrid. Si bien mi agradecimiento es extensivo a todos ellos y ellas, y a la institución que los cobija, cuatro de esos profesores tuvieron un papel especialmente destacado no solo en mi formación académica, sino también a la hora de ejercer sobre mí, a través de sus clases y reflexiones, un influyente estímulo que me animaría a orientar mi labor investigadora hacia el ámbito del desarrollo y las relaciones internacionales. Este fue el caso de Celestino del Arenal, cuyas magistrales clases me suscitaron por vez primera un apasionado interés por la teoría de las relaciones internacionales y por este campo de estudio; y también de José Antonio Sanahuja, al que además de sus estimulantes clases tengo que agradecer su tutela de mi tesina de fin de máster y el aprendizaje que me reportó haber trabajado con él en diversos proyectos de investigación. Como el lector o lectora podrá apreciar, su producción académica ha supuesto una inspiración constante para algunas partes de esta Tesis Doctoral.

A los otros dos profesores que más me estimularon e influyeron en mi formación académica he tenido el enorme privilegio de tenerlos como directores de esta Tesis Doctoral y siempre les guardaré una gratitud especial. A Rafael Díaz-Salazar tuve la suerte de disfrutarle por primera vez como profesor en sus iluminadoras clases de Sociología de las Desigualdades Internacionales. Una asignatura que, gracias a las capacidades docentes de Rafael, fue la primera en atraer mi atención por las

cuestiones relativas al desarrollo y en alimentar en mi interior un férreo sentimiento de indignación ante la injusticia que permanece hasta hoy y que constantemente trato de convertir en energía transformadora de la realidad que vivimos. Haberle podido tener como director de mi Tesis Doctoral varios años después de aquellas clases no sólo ha sido un lujo académico, sino que ha tenido para mí una importante carga simbólica y creo que ha servido para dotar a la investigación de una mirada más crítica y comprometida, acorde a los valores personales que él siempre transmite.

Mi otro director de Tesis, José Antonio Alonso, ha sido sin duda la persona más relevante en mi trayectoria académica y con quien más en deuda me siento. Dadas la lucidez, el rigor y la honestidad intelectual que siempre acompañan a su trabajo, José Antonio ha sido un referente constante en mi tarea investigadora, en la que ha influido tanto a través de sus brillantes y siempre inspiradoras clases, charlas y conferencias como de su prolífica producción de trabajos académicos. A ello hay que sumarle el permanente apoyo que me ha brindado desde que se iniciara nuestra relación académica, no solo aceptando la dirección de esta Tesis, sino incorporándome además en diversas actividades y proyectos de investigación que supusieron un impagable aprendizaje para mí y, muy especialmente, el trato personal tan afectuoso, cercano y generoso que en todos estos años me ha ofrecido. Estas son solo algunas de las muchas razones que me llevan a expresarle en estas líneas mi profunda gratitud y cariño.

Precisamente con José Antonio Alonso como director se produjo mi incorporación en 2008 al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), una de las mayores fortunas que he tenido en mi vida, tanto a nivel académico como personal. En su seno no sólo he tenido la oportunidad de desarrollar mi actividad investigadora y docente a lo largo de estos años, sino que además he podido coincidir con un maravilloso grupo de compañeros y compañeras de una extraordinaria calidad humana (Natalia, Nacho Martínez, Nacho Álvarez, Luis, Antonio, Borja, Pablo, Marta, Alberto, Héctor, José Miguel, Mariu, Manu, Fran, Laura, Celia y Romilio, además de otros con los que pude tener menor contacto) a los que profeso un enorme cariño y una absoluta admiración, con los que he forjado una preciosa amistad y a los que les debo tantos y tantos

buenos momentos de risas, comprensión, apoyo y complicidad. Todo mi agradecimiento, pues, a todos ellos y ellas y también al resto del personal del ICEI que día a día hacen posible el funcionamiento de la institución.

Aunque mi labor investigadora se ha desarrollado fundamentalmente en el seno del ICEI, la colaboración con otras instituciones y organizaciones a lo largo de estos años, en el marco de distintas actividades y proyectos, me ha aportado también una experiencia y un bagaje que valoro y aprecio mucho y que, aunque sea de manera más indirecta, también han contribuido de algún modo al resultado de esta Tesis Doctoral. Mención especial merece en este sentido la Plataforma 2015 y más (y el formidable y comprometido trabajo desarrollado desde hace años por las personas que la integran), el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) (especialmente a Bruno Ayllón y Tahina Ojeda, grandes concedores de la cooperación Sur-Sur), la Fundación Carolina (que con su financiación me permitió participar en la elaboración de un estudio sobre la cooperación triangular española en América Latina), la AECID (especialmente a Christian Freres y Gloria Angulo, con quienes siempre fue un gusto coincidir), el Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) (y a Manuela Mesa en particular) o la Federación Madrileña y la Coordinadora Valenciana de ONGD (FONGDCAM y CVONGD, respectivamente).

Mi agradecimiento es especialmente profundo para todas aquellas personas e instituciones que me permitieron llevar a cabo el siempre interesante, pero a veces complicado, trabajo de campo. Una tarea que habría sido inabordable, en primer lugar, sin la generosidad de todas aquellas personas (cuyos nombres se recogen en el anexo I) que, de manera desinteresada, me regalaron su tiempo para la realización de entrevistas en profundidad a través de las que compartieron sus conocimientos, juicios y opiniones sobre cuestiones clave para esta investigación; y, en segundo lugar, sin el apoyo recibido por la Fundación Banco Sabadell, que en junio de 2014 confió en mi proyecto de Tesis Doctoral concediéndome una de sus ayudas a la investigación, sin la que no habría tenido posibilidad de financiar mis estancias en Chile y Venezuela.

También en estos dos países estoy en deuda con diversas personas e instituciones cuyo apoyo resultó crucial para el logro de mis objetivos. En Chile tuve la suerte de

realizar una estancia de un mes en el Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile, al que agradezco su agradable acogida y hospitalidad. La permanente y siempre amable ayuda ofrecida por personas como Paz Milet y Cristina Lazo (antigua directora de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional) fue fundamental para organizar y aprovechar al máximo mi estancia en el IEI, así como para concertar un elevado número de entrevistas de sumo interés para la investigación con el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y con otros actores clave de la cooperación chilena. Del resto, de sentirme arropado fuera de casa y extrañar lo menos posible a mi gente, se encargaron Romilio, Carolina, Cotín, Marta Luz y Elvi, que me hicieron sentir parte de su familia el tiempo que pasé en Santiago, lo cual agradezco mucho.

Para el trabajo de campo en Venezuela resultó fundamental la ayuda prestada por Ricardo Molero, que me puso en contacto con una persona tan especialmente encantadora como Manuel Cerezal, del Banco Central de Venezuela (BCV), quien me organizó una interesante agenda de entrevistas con personal del propio BCV y de otras instituciones como el Banco del ALBA o el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela que me resultaron de sumo interés. Y, cómo no, gracias a mi querido amigo José Miguel también en este caso tuve la parte humana y logística del viaje excelentemente cubierta, al facilitarme que me acogieran en su entrañable hogar Gustavo y Coco, dos personas extraordinarias con las que tuve una convivencia breve pero realmente intensa, de las que aprendí muchas cosas y que, con su maravillosa mezcla de cariño, generosidad, buen ron y sentido del humor, hicieron de mi corta estancia en Caracas una experiencia inolvidable. A todos ellos mi más sincero y profundo agradecimiento.

Ya en el terreno más estrictamente personal, creo que si alguna virtud puedo atribuirme aquí sin resultar vanidoso es la de haber sabido estar siempre excelentemente rodeado. Por eso no quiero olvidarme de todas aquellas personas que, aunque de formas muy distintas, fueron (o siguen siendo) cruciales en alguna etapa de mi vida. A Tamara, Celia, Jose, Edu, Víctor o mi grupo de amigos de Móstoles, sin cuyas improntas sencillamente yo no me explico. Como tampoco me imagino a mí

mismo sin la permanente compañía de mi maravilloso e inigualable hermano David, a quien tanto quiero, (y las tres adorables mujeres y mujercitas que comparten su vida con él: Patricia, Abril y Claudia) y de mis otros dos hermanos, aunque formalmente primos, Chema y Juan.

Pero, aunque mi reconocimiento y agradecimiento a todas las personas nombradas hasta aquí son infinitos, la presencia de cuatro auténticos ángeles terrestres fue completamente vital para mí los años que discurrieron durante el período de realización de esta Tesis Doctoral. Uno es Dani, mi amigo del alma, maravillosa persona a quien tanto debo, admiro y quiero, de quien tanto aprendo y pieza ya absolutamente imprescindible de mi vida. Otra, por supuesto, es Anabel, mi auténtica pasión e inmejorable compañera de viaje, que solo ha traído cosas maravillosas a mi vida, entre ellas la de concederme el constante privilegio de vivir enamorado. Pero sobre todo, esta Tesis Doctoral está en deuda eterna con mi padre y mi madre, Ángel y Marisol, fuentes inagotables de amor y generosidad, sin cuyo apoyo a lo largo de estos años no habría llegado hasta aquí y que siempre supieron transmitirme unos valores que cada día trato de conservar como mi mayor patrimonio. Todo mi amor y agradecimiento para ellos.

Madrid, septiembre de 2015

Índice

Resumen	19
Abstract	22
Listado de gráficos, cuadros, tablas y figuras	25
Siglas y acrónimos	27
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	29
1. Planteamiento de la investigación y delimitación del objeto de estudio	29
2. Preguntas y objetivos de la investigación	32
3. Hipótesis de investigación.....	33
4. Metodología	34
5. Estructura de la investigación	37
CAPÍTULO 2. HACIA UN MARCO EXPLICATIVO DE LA EMERGENCIA Y PROLIFERACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR	39
1. Introducción	39
2. La cooperación Sur-Sur y el estudio del poder en las Relaciones Internacionales.....	39
<i>2.1. El poder en las Relaciones Internacionales.....</i>	<i>40</i>
<i>2.2. Del poder relacional al poder estructural: principales fundamentos teóricos</i>	<i>43</i>
3. Poder y asimetrías en el sistema internacional: el conflicto Norte-Sur.....	50
<i>3.1. El conflicto Norte-Sur: concepto y principales manifestaciones.....</i>	<i>50</i>
<i>3.2. Conflicto y poder en las relaciones Norte-Sur.....</i>	<i>55</i>
<i>3.3. Asimetrías Norte-Sur y nuevas dinámicas de contrapoder: el papel de la sociedad civil global.....</i>	<i>66</i>
4. Factores promotores de la cooperación Sur-Sur (I): cambios en la estructura internacional y en la distribución del poder	69
<i>4.1. La teoría del poder estructural: una revisión adaptada para la cooperación Sur-Sur .</i>	<i>69</i>
<i>4.2. Cooperación Sur-Sur y poder estructural: reequilibrios y creciente protagonismo del Sur</i>	<i>74</i>

5. Factores promotores de la cooperación Sur-Sur (II): cambios en las percepciones, identidades e intereses de los agentes.....	89
5.1. <i>Introducción: los factores sociocognitivos e ideacionales en la cooperación Sur-Sur..</i>	89
5.2. <i>Heterogeneidad y diferenciación entre los países del Sur.....</i>	92
5.3. <i>La identificación positiva entre países del Sur: el papel de los Bienes Públicos Regionales</i>	95
5.4. <i>La instrumentalización: cooperación e intereses nacionales de los países del Sur</i>	98
5.5. <i>Consideraciones finales: aspectos sociocognitivos y funcionalidad de la cooperación Sur-Sur</i>	100
6. Conclusiones: hacia un marco explicativo de la emergencia y proliferación de la cooperación Sur-Sur	102
CAPÍTULO 3. LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y SU ROL EN AMÉRICA LATINA	107
1. La cooperación Sur-Sur: concepto, evolución histórica y marco normativo.....	107
1.1. <i>La cooperación Sur-Sur: cuestiones conceptuales.....</i>	107
1.2. <i>Evolución histórica y marco normativo de la cooperación Sur-Sur</i>	110
2. Naturaleza y rasgos de la cooperación Sur-Sur	117
2.1. <i>Las principales potencialidades de la cooperación Sur-Sur.....</i>	118
2.2. <i>Principales desafíos en torno a la cooperación Sur-Sur</i>	121
2.3. <i>Vinculando los esquemas Norte-Sur y Sur-Sur: la cooperación triangular.....</i>	125
3. La cooperación Sur-Sur: principales implicaciones para el sistema internacional de ayuda	129
3.1. <i>La cooperación Sur-Sur, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda Post-2015: de la desatención a la centralidad</i>	129
3.2. <i>La cooperación Sur-Sur y la agenda de la eficacia de la ayuda: una relación controvertida</i>	135
3.3. <i>Cooperación Sur-Sur y gobernanza del sistema internacional de ayuda: una relación ineludible</i>	137
4. La cooperación Sur-Sur en América Latina: principales rasgos e implicaciones	140
4.1. <i>Caracterización de la cooperación Sur-Sur en América Latina.....</i>	140
4.2. <i>La cooperación Sur-Sur y el regionalismo en América Latina</i>	150

CAPÍTULO 4. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE CHILE: UN MODELO ADAPTATIVO AL SISTEMA INTERNACIONAL	157
1. Introducción: el rol dual de Chile	157
2. Marco normativo y estratégico de la cooperación chilena	159
2.1. <i>La inserción internacional de Chile: un modelo basado en la apertura comercial</i>	159
2.2. <i>Los fundamentos de la política exterior chilena: principios y objetivos</i>	162
2.3. <i>Hacia una orientación estratégica de la cooperación</i>	165
3. Caracterización de la cooperación Sur-Sur de Chile	168
3.1. <i>La cooperación bilateral de Chile</i>	169
3.2. <i>La cooperación triangular de Chile</i>	172
4. El modelo chileno de cooperación: naturaleza, rasgos, y principales desafíos	175
4.1. <i>La irrupción de Chile como donante: el peso de la experiencia propia</i>	175
4.2. <i>La consolidación y configuración del modelo chileno de cooperación</i>	180
5. Conclusiones: la cooperación chilena como respuesta adaptativa al sistema internacional	186
CAPÍTULO 5. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE VENEZUELA: UN MODELO DISRUPTIVO CON EL SISTEMA INTERNACIONAL	191
1. Introducción: el excepcionalismo venezolano	191
2. Marco normativo e institucional de la cooperación venezolana	192
3. El marco estratégico de la cooperación Sur-Sur venezolana	195
3.1. <i>La política exterior venezolana: las orientaciones geoestratégicas del “Socialismo del Siglo XXI”</i>	195
3.2. <i>La relevancia estratégica de la integración regional: el ALBA como marco de la cooperación Sur-Sur venezolana</i>	200
4. Caracterización de la cooperación Sur-Sur de Venezuela	204
4.1. <i>La cooperación energético-financiera</i>	205
4.2. <i>La cooperación en el ámbito social: la internacionalización de las misiones y los Proyectos ALBA de desarrollo</i>	211
5. El modelo venezolano de cooperación Sur-Sur: naturaleza, rasgos y principales desafíos	215

5.1. <i>Un modelo fuertemente basado en el petróleo</i>	215
5.2. <i>Un modelo de fuerte impronta política e ideológica</i>	218
5.3. <i>Un modelo proactivo y poco integrado</i>	220
6. Conclusiones: la cooperación venezolana como estrategia disruptiva con el sistema internacional	223
CAPÍTULO 6. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL: UN MODELO AL SERVICIO DE LA BÚSQUEDA DE UNA PROYECCIÓN GLOBAL DESDE EL SUR	227
1. Introducción	227
2. Marco institucional, normativo y estratégico de la cooperación brasileña	228
2.1. <i>Marco institucional y normativo</i>	228
2.2. <i>Marco estratégico de la cooperación brasileña</i>	230
3. Caracterización de la cooperación brasileña: principales cifras, ámbitos y modalidades	239
3.1. <i>Principales cifras de la cooperación brasileña</i>	239
3.2. <i>Principales instrumentos, ámbitos de trabajo y modalidades de la cooperación brasileña</i>	241
4. El modelo brasileño de cooperación: naturaleza, rasgos y principales desafíos	247
4.1. <i>Un modelo versátil y de amplio alcance</i>	247
4.2. <i>Un modelo fuertemente multilateralizado</i>	249
4.3. <i>Un modelo al servicio del cambio en las relaciones internacionales</i>	251
5. A modo de conclusión: la cooperación Sur-Sur brasileña como modelo al servicio de su proyección global	256
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES	261
1. Conclusiones de la investigación	261
2. Líneas futuras de investigación	271
ANEXO I. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS	275
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	277

La cooperación Sur-Sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil

Resumen

Las políticas de cooperación resultan fundamentales para tratar de mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de progreso de los países en desarrollo y, a la vez, en un mundo crecientemente interdependiente y globalizado, también son cada vez más cruciales para conformar un mundo más justo, estable y seguro. En este sentido, es relevante someter a estudio las transformaciones que se están produciendo en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, siendo una de las más importantes la emergencia y elevada proliferación mostrada en los últimos años por la denominada cooperación Sur-Sur, a través de la que dos países tradicionalmente considerados en desarrollo comparten entre sí sus recursos, capacidades y experiencias. Un fenómeno que, lejos de responder a una dinámica puntual y pasajera, parece estar en clara conexión con las transformaciones más profundas que está experimentando el sistema internacional y con los cambios que se están produciendo en la naturaleza y distribución del poder en este escenario.

Al mismo tiempo, dentro de este marco general, la región en la que la cooperación Sur-Sur está teniendo una mayor presencia y repercusión hasta la fecha es América Latina, lo que se relaciona con el hecho de que los países que componen esta región son en su práctica totalidad de ingreso medio, a diferencia de regiones como África Subsahariana o Asia meridional, cuyos países suelen presentar menores niveles de desarrollo. Esto permite a muchos países latinoamericanos jugar cada vez en mayor medida un rol dual en el que, a pesar de seguir demandando cooperación internacional en ámbitos específicos para poder continuar su propia senda de desarrollo, se encuentran en disposición de aportar a otros países sus propios recursos, conocimientos y capacidades en una serie de ámbitos donde han logrado registrar experiencias exitosas y superar importantes problemáticas.

Así, la presente Tesis Doctoral tiene como objeto de estudio la cooperación Sur-Sur en América Latina, con el fin de contribuir a mitigar el vacío analítico que, dado su carácter todavía incipiente, existe en torno a esta modalidad de cooperación. Del mismo modo, la escasez de evidencia empírica al respecto avala la pertinencia y necesidad de acometer estudios de caso específicos, que permitan ir acumulando un aprendizaje en torno a las implicaciones, potencialidades y desafíos que encierra en la práctica la cooperación Sur-Sur. Por ello se someten aquí a análisis las políticas desplegadas en este ámbito por Chile, Venezuela y Brasil, con el propósito de ilustrar tres modelos distintos de cooperación Sur-Sur.

De esta manera, la investigación se plantea tres objetivos fundamentales. En primer lugar, disponer de un marco explicativo a partir del que comprender el auge experimentado por la cooperación Sur-Sur en los últimos años, para lo que se atiende tanto a los factores estructurales que han impulsado esta modalidad como a aquellos cambios operados en las percepciones, identidades e intereses de los actores implicados. En segundo lugar, conocer las implicaciones que la emergencia de la cooperación Sur-Sur tiene para el sistema internacional de cooperación, prestando especial atención a los rasgos, potencialidades y desafíos presentados por esta modalidad. Y, en tercer lugar, explicar la conformación de distintos modelos que se observa en América Latina, abordando los casos de Chile, Venezuela y Brasil, a partir de la identificación y análisis de los elementos que condicionan las políticas de cooperación Sur-Sur desplegadas por cada uno de ellos.

Todo ello a partir de la hipótesis principal de que la cooperación Sur-Sur tiene un componente ligado a la solidaridad y la promoción del desarrollo en otros países, pero que en ellas subyace también una motivación estrechamente ligada a la funcionalidad que esta modalidad ofrece para la persecución de objetivos e intereses propios de quien las provee. Una hipótesis que parecen confirmar los resultados alcanzados por esta Tesis Doctoral y que, a la vez, explicaría la diversidad de modelos existentes en cada uno de los países analizados, que estaría en relación con los proyectos políticos y las matrices de política exterior en las que sus respectivas políticas de cooperación Sur-Sur se insertan.

Así, con el fin de acometer esta tarea, la Tesis Doctoral se estructura en siete capítulos. Tras un primer capítulo de carácter metodológico, el segundo capítulo conforma el marco teórico de la investigación, analizando el fenómeno del poder en las relaciones internacionales y los factores estructurales y sociocognitivos que explicarían el dinamismo alcanzado por la cooperación Sur-Sur en los últimos años. El tercer capítulo aborda la evolución y principales rasgos presentados por la cooperación Sur-Sur y centra posteriormente el análisis en el rol que esta modalidad de cooperación desempeña en América Latina y en las implicaciones que comporta para esta región. A continuación, los capítulos cuarto, quinto y sexto se ocupan, respectivamente, de los estudios de caso de la cooperación Sur-Sur de Chile, Venezuela y Brasil, presentando los rasgos y tendencias mostrados por estos países y analizando los principales elementos que explican la conformación de sus respectivos modelos de cooperación Sur-Sur. Por último, el séptimo capítulo recoge las conclusiones que se derivan de todo el análisis precedente.

South-South Cooperation: between development promotion and political functionality. The cases of Chile, Venezuela and Brazil

Abstract

Cooperation policies are fundamental to improve living conditions and opportunities for progress of developing countries and, at the same time, in an increasingly interdependent and globalized world, they are also crucial for shaping a fairer, stable and safer world. In this regard, it is important to analyze the changes that are occurring in the international system for development cooperation. One of the most important is the emergence and high proliferation shown in recent years by the South-South cooperation, through two developing countries share with each other their resources, skills and experience. A phenomenon which, far from responding to a temporal dynamics, appears to be clearly linked to the most profound transformations that are taking place in the international system and to the changes that are occurring in the nature and distribution of power in this scenario.

At the same time, within this context, the region in which South-South cooperation is having a greater and more dynamic presence and impact to date is Latin America, which is related to the fact that the almost all countries in this region are middle-income countries, unlike, for example, regions such as sub-Saharan Africa or South Asia, where most countries have lower levels of development. This allows many Latin American countries playing a dual role in which they still demand international cooperation in specific areas for its own development path but, simultaneously, are willing to contribute to the development of other countries sharing their own resources, skills and accumulated knowledge in a number of areas where they have had successful experiences and overcome major problems.

Thus, this research aims to analyze South-South cooperation in Latin America, in order to reduce the analytical gap that exists in regarding this type of cooperation given the

early stage in which it is. Similarly, the lack of empirical evidence on the matter, endorse the relevance and need to carry out specific case studies that allow to accumulate useful lessons about the implications, potentials and challenges related to the practice of South-South cooperation. For this reason, here are analyzed the policies implemented in this field by Chile, Venezuela and Brazil, with the purpose of illustrating three different models of South-South cooperation.

In this context, this research aim three main objectives. First, have an explanatory framework for understanding the growth of South-South cooperation in recent years, for which it serves both the structural factors that have encouraged this modality as those changes occurred in the perceptions, identities and interests of the countries involved. Second, understand the implications of the emergence of South-South cooperation has for international cooperation system, paying special attention to features, potential and challenges presented by this modality. And, thirdly, explain the formation of different patterns in Latin America, addressing the cases of Chile, Venezuela and Brazil, identifying and analyzing the elements that determine the policies of South-South cooperation implementing by this countries.

For this purpose, the main hypothesis of this research is that South-South cooperation has a component of solidarity and promoting development in other countries, but there is also a motivation closely linked to the functionality that this modality has for pursuing own goals and interests of those who provide this cooperation. A hypothesis that is confirmed by the results achieved by this research and, moreover, explains the diversity of existing models in each of the countries analyzed, which is related to the political projects and foreign policy framework in which their South-South cooperation policy are inserted.

Thus, in order to undertake this task, this research is divided into seven chapters. After a first chapter of methodology, the second chapter forms the theoretical framework of the research, analyzing the issue of power in international relations and the structural and socio-cognitive factors that explain the dynamism reached by South-South cooperation in recent years. The third chapter discusses the evolution and main features that characterize South-South cooperation. After that, the analysis is focused

on the role played by this form of cooperation in Latin America and the implications that brings for this region. The chapters four, five and six deal with case studies of South-South cooperation of Chile, Venezuela and Brazil, respectively, presenting the features and trends shown by these countries and analyzing the main factors that shaping their respective models of South-South cooperation. Finally, the seventh chapter presents the conclusions drawn from all the above analysis.

Listado de gráficos, cuadros, tablas y figuras

Gráficos

1. Evolución de la distribución Norte-Sur de emisión de CO ₂ a la atmósfera	76
2. Evolución de la distribución Norte-Sur de la producción mundial.....	78
3. Evolución de la distribución Norte-Sur del comercio y la inversión mundiales.....	79
4. Evolución de la distribución Norte-Sur de la producción y el consumo energéticos.....	80
5. Títulos del Tesoro emitidos por EEUU y principales acreedores.....	83
6. Distribución de la ayuda por niveles de ingreso (% del total de AOD).....	131
7. Principales países proveedores de cooperación Sur-Sur bilateral en América Latina	141
8. Países receptores de la cooperación Sur-Sur bilateral en América Latina.....	142
9. Distribución sectorial de la cooperación Sur-Sur en América Latina	144
10. Número de proyectos y acciones de cooperación triangular en América Latina	145
11. Evolución de los fondos de cooperación gestionados por la AGCID.....	169
12. Principales receptores de la cooperación bilateral gestionada por la AGCID.....	170
13. Distribución sectorial de la cooperación bilateral gestionada por la AGCID	171
14. Principales receptores de la cooperación triangular gestionada por la AGCID	174
15. Principales socios fuente de la cooperación triangular gestionada por la AGCID	175
16. Evolución del INB per cápita de América Latina y Chile	177
17. Petrocaribe y la concesionalidad otorgada a las facturas petroleras	210
18. Evolución de la cooperación brasileña (millones de dólares)	240
19. Distribución de la cooperación brasileña por modalidades (2005-2010)	242
20. Distribución de la cooperación multilateral brasileña por organismos	245
21. Distribución geográfica y sectorial de los proyectos del Fondo IBSA	254

Cuadros

1. Objetivos y medidas recomendadas en el Plan de Acción de Buenos Aires (1978).....	111
2. Las Nuevas Orientaciones para la CTPD (1996): principales propuestas	113
3. El nivel de desarrollo relativo de Chile: algunos indicadores básicos	178
4. Algunas directrices seleccionadas de la acción internacional venezolana	198
5. La Misión Milagro en cifras	213
6. Presencia de los tres elementos sociocognitivos en los estudios de caso.....	265
7. Resumen de los principales rasgos de los estudios de caso.....	269

Tablas

1. Comparativa entre indicadores seleccionados entre PRM y PRB (2013).....	93
2. Acuerdos comerciales firmados por Chile desde 1993	160
3. Socios de la cooperación triangular chilena (2010-2012)	173
4. Comparativa de las condiciones financieras del Acuerdo de Caracas y de Petrocaribe ...	209

Figuras

1. Modelo adaptado de la Teoría del Poder Estructural para la cooperación Sur-Sur	73
2. Elementos sociocognitivos y modalidades de cooperación Sur-Sur	101
3. Marco explicativo de la emergencia de la cooperación Sur-Sur	104

Siglas y acrónimos

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
AGCID	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BPI	Bienes Públicos Internacionales
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CPD	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
CPLP	Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
EMBRAPA	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria
FCD	Foro de Cooperación para el Desarrollo
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FMI	Fondo Monetario Internacional
IBSA	India, Brasil y Sudáfrica
IED	Inversión Extranjera Directa

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IIRSA	Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OWGSDG	Open Working Group for Sustainable Development Goals
PIFCSS	Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRB	Países de Renta Baja
PRM	Países de Renta Media
PRM-A	Países de Renta Media-Alta
PRM-B	Países de Renta Media-Baja
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y de El Caribe
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
TOSD	Total Official Support for Development
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1. Planteamiento de la investigación y delimitación del objeto de estudio

Como es bien conocido, en el mundo actual siguen persistiendo elevados niveles de pobreza y desigualdad, un problema que sin duda afecta de manera directa y primordial a los países en desarrollo, pero que también genera efectos negativos para la estabilidad y bienestar de los propios países desarrollados: en un mundo globalizado y crecientemente interdependiente, fenómenos como la lucha contra la pobreza y la desigualdad resultan una tarea fundamental para abordar desafíos como el cambio climático, la lucha contra el crimen transnacional o el adecuado control de los flujos migratorios, cuyos efectos repercuten en los países desarrollados. Así, las políticas de cooperación ocupan un lugar fundamental para tratar de mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de progreso de los países en desarrollo, pero también de manera cada vez más relevante para conformar un mundo más justo, estable y seguro a escala global.

En este sentido, el sistema internacional de cooperación al desarrollo está experimentando importantes transformaciones en los últimos años que conviene someter a estudio. Muestra de este hecho es la progresiva aparición de nuevas agendas, compromisos e instrumentos que pretenden contribuir a desplegar una cooperación al desarrollo más eficaz. Junto a ello, la dinámica que mayor repercusión está adquiriendo es la emergencia de nuevos actores y la proliferación de esquemas de tipo Sur-Sur que, a diferencia de la tradicional cooperación Norte-Sur –entre un país desarrollado y un país en desarrollo–, implica a dos países en desarrollo. De esta forma, países que tradicionalmente habían desempeñado un papel de meros receptores del sistema de ayuda, comienzan ahora a compaginar este rol con el de proveedores de cooperación, poniendo sus recursos, experiencias y capacidades a disposición de otros países en desarrollo a través de la denominada cooperación Sur-Sur.

Varias razones parecen avalar la pertinencia de profundizar en el conocimiento de la cooperación Sur-Sur, a lo que esta Tesis Doctoral pretende contribuir. En primer lugar, el hecho de que, como resultado de su todavía reciente emergencia en el sistema internacional, se trate de un fenómeno poco sometido a estudio. No obstante, lejos de responder a una dinámica puntual y pasajera, se trata de un fenómeno con visos de permanecer e intensificarse en el tiempo, ya que su aparición está en clara conexión con las profundas transformaciones que está experimentando el sistema internacional y, de forma concreta, con los cambios que se están produciendo en la distribución del poder y la creciente relevancia adquirida por los denominados países emergentes en el escenario internacional, lo que aconseja ir disponiendo de un mejor conocimiento del fenómeno y sus implicaciones.

En segundo lugar, el hecho de que su particular naturaleza le confiere a esta modalidad interesantes potencialidades que conviene explorar y tratar de aprovechar por el sistema internacional para el trabajo por el desarrollo. Así, identificar y promover adecuadamente las potencialidades de la cooperación Sur-Sur, así como tratar de evitar o mitigar algunos riesgos o desafíos asociados a esta modalidad, aconseja profundizar en el estudio de este fenómeno y de su diversa casuística.

En tercer lugar, el hecho de que la cooperación Sur-Sur también trae consigo nuevos desafíos para el propio sistema internacional de ayuda a los que es necesario ir dando respuesta. Entre ellos cabe aludir, por un lado, a los relativos a la adecuada gobernanza del sistema, de tal forma que se procure una adecuada gestión de la cooperación internacional –incluyendo a esta emergente modalidad– en un escenario en el que concurre un número cada vez mayor de actores, con el fin de evitar la descoordinación existente y lograr capitalizar adecuadamente el valor añadido de cada uno de ellos. Y, por otro lado, al conveniente aprovechamiento del aprendizaje derivado de las cinco décadas de existencia de la cooperación Norte-Sur, de tal forma que este conocimiento acumulado en torno a los donantes tradicionales contribuya a que la cooperación Sur-Sur no replique las prácticas que la experiencia ha mostrado poco eficaces, cuando no contraproducentes, para promover el desarrollo en los países socios.

Por último, cabe señalar el hecho de que la cooperación Sur-Sur no sólo constituya en sí misma una modalidad complementaria y novedosa en el sistema de ayuda internacional sino que, además, abra nuevos espacios y oportunidades a la conformación de otras fórmulas también innovadoras. Este es el caso de la cooperación triangular, que implica simultáneamente a dos países en desarrollo y a un país desarrollado que se suma al esquema de cooperación Sur-Sur y cuyas potencialidades e implicaciones se encuentran poco estudiadas hasta la fecha.

En suma, el carácter todavía incipiente pero con vocación de permanencia que la cooperación Sur-Sur comporta, junto con el adecuado aprovechamiento de las potencialidades que parece presentar y la necesidad de su adecuada articulación con la tradicional cooperación Norte-Sur, serían algunos de los elementos fundamentales que justificarían la necesidad de profundizar en el conocimiento de esta modalidad emergente, todo ello con el fin de ir conformando un sistema de cooperación cada vez más coherente y eficaz en la promoción del desarrollo. A la vez, dentro de este marco general, la región en la que la cooperación Sur-Sur está teniendo una mayor presencia y repercusión hasta la fecha es América Latina, lo que se relaciona con el hecho de que los países que componen esta región son en su práctica totalidad de ingreso medio, a diferencia, por ejemplo, de regiones como África Subsahariana o Asia meridional, cuyos países suelen presentar menores niveles de desarrollo. Esto permite a muchos países latinoamericanos jugar un rol dual en el que, a pesar de seguir demandando cooperación internacional en ámbitos específicos para poder continuar su propia senda de desarrollo, se encuentran en condición de aportar a otros países en desarrollo sus propios recursos, conocimientos y capacidades en una serie de ámbitos donde han logrado registrar experiencias exitosas y superar importantes problemáticas.

Por todas estas razones, esta Tesis Doctoral tiene como objeto de estudio la emergencia de la cooperación Sur-Sur en América Latina, centrando el análisis en los casos específicos de Chile, Venezuela y Brasil, en el período comprendido desde inicios del 2000, cuando este fenómeno comienza a mostrar mayor dinamismo en estos países, hasta 2015.

2. Preguntas y objetivos de la investigación

A partir del planteamiento expuesto y de la delimitación del objeto de estudio señalado, se identificó una serie de preguntas con el fin de guiar el trabajo de investigación:

- ¿Por qué emerge la cooperación Sur-Sur? ¿Qué factores explican el dinamismo y la proliferación alcanzada por esta modalidad en los últimos años? ¿Cuáles son los cambios fundamentales acontecidos en el sistema internacional y en los actores implicados que están en la base del auge experimentado por la cooperación Sur-Sur?
- ¿Qué rasgos y elementos caracterizan a la cooperación Sur-Sur desplegada hasta la fecha? ¿Cuáles son las potencialidades y desafíos que esta modalidad presenta? ¿Qué implicaciones tiene la emergencia de la cooperación Sur-Sur para el sistema internacional de cooperación?
- ¿Cuáles son los factores que inciden en la conformación de distintas políticas de cooperación Sur-Sur? ¿Qué modelos de cooperación pueden observarse en América Latina? ¿Cuáles son los elementos clave a la hora de explicar la conformación de las distintas políticas de cooperación Sur-Sur observadas?

Con estas preguntas de investigación como marco de trabajo, se fijaron tres objetivos generales para esta Tesis Doctoral:

- 1.- Disponer de un marco explicativo de la proliferación experimentada por la cooperación Sur-Sur en los últimos años.
- 2.- Conocer las implicaciones que la emergencia de la cooperación Sur-Sur comporta para el sistema internacional de cooperación.
- 3.- Explicar la existencia de los diversos modelos de cooperación Sur-Sur que se han conformado en América Latina.

A su vez, con el fin de alcanzar estos tres objetivos generales se establecieron seis objetivos de carácter más específico para esta investigación:

1.1.- Analizar los cambios estructurales que han impulsado el surgimiento de la cooperación Sur-Sur.

1.2.- Someter a estudio los cambios operados en las percepciones, identidades e intereses de los países que protagonizan la cooperación Sur-Sur.

2.1.- Identificar los principales rasgos y tendencias que definen hasta la fecha a la cooperación Sur-Sur.

2.2.- Analizar las potencialidades y desafíos que esta modalidad atesora para la promoción del desarrollo.

3.1.- Someter a estudio los principales rasgos y elementos que definen las políticas de cooperación Sur-Sur desplegada por Chile, Venezuela y Brasil.

3.2.- Contrastar los hallazgos obtenidos en los tres estudios de caso e identificar y analizar los factores clave que explican el modelo de cooperación Sur-Sur conformado en cada uno de ellos.

3. Hipótesis de investigación

Hipótesis principal

Las políticas de cooperación Sur-Sur tienen un componente asociado a la solidaridad y la promoción del desarrollo en otros países, pero en ellas subyace también una motivación estrechamente ligada a la funcionalidad que esta modalidad ofrece para el logro de objetivos e intereses propios de quien la provee y para el marco de política exterior con el que opera.

Hipótesis secundarias

Hipótesis 1

La emergencia y elevada proliferación experimentada por la cooperación Sur-Sur en los últimos años se relaciona con las transformaciones estructurales que han acontecido

en el sistema internacional, pero no cabe ser explicada sin atender también a los cambios operados en los agentes (países) que la protagonizan.

Hipótesis 2

La presencia de una serie de elementos sociocognitivos en permanente construcción y redefinición (relativos a las percepciones, identidades e intereses de los actores) y el distinto peso que cada uno de estos elementos desempeña en los diversos países incide sobre las modalidades de cooperación Sur-Sur que cada uno aplica.

Hipótesis 3

Los modelos de cooperación Sur-Sur finalmente conformados (su orientación geográfica y sectorial, los instrumentos y las modalidades que lo caracterizan) se insertan y adaptan a los proyectos políticos más amplios que orientan la acción exterior de cada país y a la funcionalidad que en este sentido ofrecen.

4. Metodología

Como en todo proceso de investigación, para la elaboración de esta Tesis Doctoral se han tomado varias decisiones metodológicas con la finalidad de disponer y aplicar las herramientas y procedimientos que se estimaron más adecuados y útiles para la consecución de los objetivos perseguidos.

En lo que se refiere a los aspectos teóricos se optó, en primer lugar, por un enfoque sociohistórico que permitiera captar los factores dinámicos y contextualizar adecuadamente la naturaleza y evolución del poder y de las relaciones Norte-Sur, cuya comprensión resulta crucial para explicar el surgimiento de la cooperación Sur-Sur en los últimos años. En segundo lugar, para la construcción de un marco explicativo que diese respuesta a la emergencia de la cooperación Sur-Sur desde la teoría de las relaciones internacionales, se optó por un enfoque ecléctico, que atendiera tanto a los factores ligados a las estructuras como a los relacionados con los agentes que operan en ella y a la interacción entre ambos tipos de factores. Para ello se trataron de

conjugar los principales elementos de las actualizaciones existentes en torno a la teoría del poder estructural, por un lado, y el enfoque y los postulados ontológicos y epistemológicos en los que descansa el socialconstructivismo, por otro.

La observación de una elevada proliferación y de un mayor dinamismo del fenómeno de la cooperación Sur-Sur en América Latina llevó a centrar el análisis en esta región. En este sentido, la selección específica de los estudios de caso tuvo como criterio fundamental la búsqueda de una pluralidad de modelos, que ilustrase la diversidad existente dentro de la cooperación Sur-Sur registrada en América Latina y otorgase una mayor riqueza analítica. La observación y el conocimiento previo acumulado sobre la materia y la consulta con expertos llevaron a identificar los casos de Chile, Venezuela y Brasil como los idóneos para los propósitos de este trabajo de investigación, lo que cabe justificar con tres criterios fundamentales: 1) la elevada actividad y protagonismo que los tres países seleccionados han mostrado hasta la fecha en el recurso a la cooperación Sur-Sur; 2) los diferentes discursos, orientaciones geográficas, modalidades e instrumentos que cabe observar en sus respectivas políticas de cooperación Sur-Sur; y 3) la existencia de tres matrices de política exterior claramente diferenciadas en cada uno de estos países.

El trabajo de investigación se acometió a través del desarrollo de tres fases diferenciadas, aunque estrechamente interrelacionadas en su lógica y articulación:

- 1) En una primera fase de escritorio, se llevó a cabo la revisión bibliográfica, se elaboró un primer borrador de la estructura que debía seguir la investigación y se redactaron el marco teórico y el capítulo dedicado a analizar los rasgos presentados por la cooperación Sur-Sur, sus implicaciones para el sistema internacional y su rol en América Latina. También en esta fase se pudo acometer un primer relevamiento y sistematización de la información estadística disponible.
- 2) En una segunda fase de trabajo de campo, se pudo acudir a terreno para analizar los casos de Chile y Venezuela, extraer información relevante y realizar entrevistas en profundidad con diversos expertos y expertas, así como con personas directamente ligadas a la gestión de la cooperación Sur-Sur en estos países.

- 3) En una tercera fase, nuevamente de escritorio y a partir de los insumos generados en las fases anteriores, se revisaron y ajustaron los capítulos ya elaborados y se redactaron los estudios de caso referidos a Chile, Venezuela y Brasil, para lo cual fue necesario también la sistematización del conjunto de la información estadística disponible. Posteriormente se procedió al análisis comparado entre los tres casos, se elaboraron las conclusiones que se derivan del conjunto de la investigación y se pusieron en relación con las hipótesis inicialmente planteadas.

Por último, hay que señalar que a lo largo del proceso de investigación que dio lugar a esta Tesis Doctoral se han identificado y asumido una serie de limitaciones metodológicas, entre las que cabe destacar las seis que se exponen a continuación.

- 1) Se analizan los países como un todo y, por tanto, no se ha podido atender a los procesos internos (y a los diversos actores que en ellos confluyen) a través de los que se conforman los intereses y las preferencias que acaban guiando la política exterior y la cooperación Sur-Sur desplegada (como política pública) de cada uno de los casos analizados.
- 2) Aunque no se desconoce la creciente heterogeneidad existente tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo y el cada vez más difuso carácter que analíticamente presentan estas categorías, en determinados apartados se ha recurrido a las etiquetas “Norte” y “Sur” con el fin de contextualizar históricamente el surgimiento de la cooperación Sur-Sur, así como de diferenciar esta modalidad emergente de la tradicional cooperación Norte-Sur.
- 3) La investigación aborda tres estudios de caso que sirven de referencia analítica e ilustra la pluralidad existente pero que, en ningún caso, agotan la más amplia y compleja casuística de modelos de cooperación Sur-Sur observables en América Latina. Del mismo modo, la cooperación Sur-Sur registrada en América Latina no agota la diversidad de modelos que existe a escala mundial. Se trata, pues, de un fenómeno complejo que presenta numerosas variantes, habiéndose estudiado aquí una parte de esa realidad.

- 4) Se presentaron limitaciones financieras que obligaron a restringir la realización del trabajo de campo a tan solo dos de los tres estudios de caso seleccionados. Por la mayor abundancia y consistencia de la bibliografía existente al respecto y por la mejor accesibilidad de la información de la que se dispone sin acudir a terreno, se optó por acometer el caso de Brasil a través de trabajo exclusivamente de escritorio y concentrar el trabajo de campo en los casos de Chile y Venezuela.
- 5) En estrecha relación con el carácter aún incipiente que esta modalidad todavía presenta y con la ausencia de sistemas de cómputo y registro en los países que la protagonizan, esta investigación ha encontrado dificultades para ofrecer una información más completa y homogénea en determinados apartados. Del mismo modo, la ausencia de una definición claramente acotada y consensuada de la cooperación Sur-Sur, que cada país concibe de una forma determinada, ha dificultado en ocasiones la comparación entre los distintos modelos y con la propia cooperación Norte-Sur.
- 6) A pesar de que se conoce la existencia de conceptos y visiones de desarrollo muy diversas y se valora la profunda significación y especial relevancia que subyace a los debates en torno a esta cuestión, se considera que trasciende al objeto de estudio de esta Tesis Doctoral. Por ello, la investigación no se adentra específicamente en el concepto de desarrollo que las distintas políticas de cooperación Sur-Sur analizadas promueven.

5. Estructura de la investigación

Con el fin de ordenar los contenidos, establecer una secuencia narrativa lógica y tratar de alcanzar los objetivos de investigación planteados, se ha optado por estructurar esta Tesis Doctoral en siete capítulos interrelacionados entre sí que abarcan el conjunto de la investigación. Tras este primer capítulo introductorio dedicado a las cuestiones de carácter más metodológico, el segundo capítulo conforma el marco teórico de la investigación. Además de abordar el fenómeno del poder en las relaciones internacionales, los cambios operados en la naturaleza de este fenómeno y

su conexión con el tradicional conflicto Norte-Sur, en este capítulo se construye un marco explicativo que pretende dar respuesta a la emergencia y el dinamismo alcanzado por la cooperación Sur-Sur en los últimos años.

El tercer capítulo se compone de dos partes diferenciadas. Por un lado, se analiza la cooperación Sur-Sur, atendiendo a su evolución, naturaleza y rasgos, a la vez que se abordan las implicaciones que esta modalidad presenta para un sistema internacional de cooperación en proceso de cambio. Y, por otro lado, se centra el análisis en el rol de la cooperación Sur-Sur en América Latina, a partir de los rasgos y tendencias observados en esta región y, muy especialmente, de su conexión con los procesos de integración regional en curso.

Los capítulos cuarto, quinto y sexto se adentran en los estudios de caso de la cooperación Sur-Sur de Chile, Venezuela y Brasil, respectivamente. En cada uno de ellos se presenta el marco normativo e institucional en el que esta política se inserta, se presentan sus principales rasgos y tendencias y se analizan los principales elementos que explican la conformación de sus respectivos modelos de cooperación Sur-Sur.

Por último, el séptimo capítulo recoge las conclusiones que se derivan de todo el análisis precedente, especialmente las relativas a los estudios de caso analizados e incorpora un apartado dedicado a las posibles líneas de investigación y profundización futura a los que da lugar el resultado de esta Tesis Doctoral.

CAPÍTULO 2. HACIA UN MARCO EXPLICATIVO DE LA EMERGENCIA Y PROLIFERACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

1. Introducción

El presente capítulo trata de ofrecer un marco teórico capaz de explicar el surgimiento y creciente proliferación que ha experimentado el fenómeno de la cooperación Sur-Sur, así como la existencia de los diversos perfiles y modelos que se observan dentro de esta modalidad. Con ese fin, el segundo epígrafe presenta cómo se ha abordado el concepto de poder en el estudio de las Relaciones Internacionales y su incidencia en la comprensión de la cooperación Sur-Sur. El tercer epígrafe se dedica a analizar las relaciones de poder Norte-Sur que subyacen a las asimetrías y conflictos que han caracterizado al sistema internacional en las últimas décadas. A continuación, los dos siguientes epígrafes se adentran en el análisis de aquellos factores que habrían actuado como promotores del surgimiento y proliferación de la cooperación Sur-Sur: el cuarto epígrafe lo hace desde la estructura, atendiendo a las transformaciones y cambios en la distribución del poder que han operado en el sistema internacional en las últimas dos décadas, mientras el quinto epígrafe lo hace desde los agentes, atendiendo a los cambios acontecidos en las percepciones, identidades e intereses que definen los comportamientos de los actores implicados en esta modalidad. Por último, el sexto epígrafe resume las principales conclusiones que se derivan de todo el análisis precedente.

2. La cooperación Sur-Sur y el estudio del poder en las Relaciones Internacionales

La cooperación Sur-Sur se ha constituido en una dinámica de marcada relevancia en el escenario internacional. Al igual que sucede en cualquier comunidad sociopolítica, la sociedad internacional se compone de un complejo entramado de relaciones (Truyol, 1974) en las que se combinan dosis de cooperación con espacios caracterizados por el

conflicto. Es especialmente en estos últimos donde el poder desempeña un rol más relevante, por cuanto se constituye como un elemento clave para dirimir confrontaciones –manifiestas o latentes– entre las visiones e intereses de los actores implicados. Por esta razón, la emergencia de la cooperación Sur-Sur no puede ser adecuadamente entendida sin atender a las relaciones de poder vigentes en el sistema internacional y, de manera concreta, al conflicto Norte-Sur que tradicionalmente ha caracterizado a este ámbito. Para abordar dicha tarea resulta imprescindible revisar antes brevemente aquí algunas de las transformaciones experimentadas por el concepto de poder en las relaciones internacionales, como se acomete a continuación.

2.1. El poder en las Relaciones Internacionales

El concepto de poder ha ocupado un lugar central en la teoría de las relaciones internacionales desde su surgimiento como disciplina académica. Existen formas muy diversas de aproximarse a su estudio, de tal forma que toda teoría inserta en el ámbito de las relaciones internacionales lleva asociada una visión concreta sobre la naturaleza y las fuentes del poder en el sistema internacional, derivándose de ella un importante conjunto de implicaciones analíticas.

Un enfoque de ineludible referencia y especial utilidad para aproximarse al análisis del poder en las ciencias sociales —aplicable también al campo de las relaciones internacionales— lo ofreció Steven Lukes en su libro *El poder: un enfoque radical* (Lukes, 1974). En él Lukes expresa la necesidad de superar las limitaciones analíticas existentes hasta la fecha a la hora aproximarse al fenómeno del poder, proponiendo la adopción de una perspectiva tridimensional. Desde su visión, los estudios sobre el poder habrían adoptado inicialmente una perspectiva *unidimensional*, centrada fundamentalmente en la imposición directa y coercitiva de intereses de un actor sobre otro, para pasar posteriormente a un enfoque *bidimensional* que, al objeto anterior, le añadía los procesos de definición de la agenda y de toma de decisiones. Sin embargo, Lukes considera que estas dos dimensiones deben ser complementadas con un enfoque que además permita analizar la conformación de las ideas y las preferencias

de los actores, así como los “significados intersubjetivos y los valores que orientan dichas preferencias” (Sanahuja, 2008a: 311). Sin duda, esta tercera dimensión alude a procesos mucho más sutiles y difusos, en relación también con los relatos y narrativas contruidos, conformando un modelo tridimensional para el análisis del poder que sirve para ilustrar de una forma bastante aproximada la evolución que ha experimentado su concepción y estudio en las Relaciones Internacionales (Sanahuja, 2008a) y para someter a estudio las relaciones Norte-Sur.

En este sentido, la corriente principal (*mainstream*) de las relaciones internacionales —en la que se aglutinan realismo, neorrealismo e institucionalismo neoliberal, con sus marcadas diferencias— ha concebido el poder como un fenómeno relacional y de naturaleza interestatal. Se trata de una concepción del poder fuertemente ligada a tres de las premisas básicas en las que se sustentan estas teorías (Arenal, 2007; Barbé, 2007). La primera de ellas tiene que ver con la consideración del Estado como el actor central del sistema internacional (Morgenthau, 1986; Waltz, 1989). Así, estas teorías han descansado en una visión estatocéntrica de las relaciones internacionales que, si bien en algunos casos ha ido ampliando el interés analítico por los actores no estatales —fundamentalmente a partir del institucionalismo neoliberal de los años setenta del pasado siglo y su interés por las interdependencias y las relaciones transnacionales (Gilpin, 1990; Keohane, 1984; Keohane y Nye, 1972 y 1978)—, ha mantenido a los Estados como objeto fundamental de análisis .

La segunda se relaciona con la naturaleza anárquica del sistema internacional, en la medida en que los Estados interaccionan en un espacio carente de una autoridad superior encargada de centralizar y monopolizar el poder (Bull, 2005; Buzan et al., 1993). Además, para estas teorías, el carácter anárquico del sistema internacional obliga a los Estados a desarrollar conductas de “autoayuda”, lo que genera una situación de conflicto permanente entre los actores que en él confluyen (Morgenthau, 1990). Una visión conflictiva del sistema internacional que se asienta fundamentalmente en los postulados realistas y neorrealistas —aunque los primeros lo atribuyen a la naturaleza de los actores y los segundos a la propia configuración del sistema— (Waltz, 2000) y que, de nuevo, fue ampliada por el institucionalismo

neoliberal, que admitía también la existencia de relaciones cooperativas a partir del papel de las instituciones y de los regímenes internacionales¹, pero sin alterar su percepción esencialmente anárquica y conflictiva del sistema internacional (Grasa, 1997; Arenal, 2007, Barbé, 2007).

Por último, la tercera de estas premisas es la que atribuye al Estado un carácter unitario y racional en su comportamiento. Desde el punto de vista analítico, ello supone que el Estado se concibe como una realidad dada e inmutable que persigue de manera indefectible su propio interés. En este sentido, a pesar de las indudables diferencias que existen entre las tradiciones teóricas que integran el *mainstream* de la disciplina en cuestiones como la concepción del interés nacional o las dimensiones en las que se dirime el poder² (Jervis, 1999), lo relevante a destacar aquí es que comparten una misma aproximación ontológica —en la que el Estado es un factor explicativo pero en ningún caso una variable a explicar— sustentada en un individualismo metodológico de carácter racionalista, que concibe al Estado como un actor uniforme que trata de maximizar beneficios a partir de unos intereses que vienen dados en su propia naturaleza. Precisamente, esta coincidencia en las bases ontológicas —y epistemológicas— en las que descansan el neorrealismo y el institucionalismo neoliberal es uno de los elementos que permitió alcanzar la “denominada síntesis neo-neo” entre ambas teorías (Baldwin, 1993; Salomón 2002; Sodupe, 2003).

En suma, partiendo de una visión unitaria y racional del Estado —que se desenvuelve en un escenario anárquico y estrictamente conflictivo— el pensamiento dominante en las relaciones internacionales ha concebido el poder como un fenómeno de carácter relacional y de naturaleza interestatal, de tal forma que ha concentrado su análisis en

¹ A modo de ejemplo, el énfasis en las “ganancias absolutas” que podían derivarse de las relaciones de cooperación es uno de los aspectos que diferencia el institucionalismo neoliberal del neorrealismo. Para este último, los Estados no se guían por la ganancia absoluta que pueden obtener de un esquema de cooperación, sino que lo hacen por las “ganancias relativas” esperadas. Dicho de otra forma, desde la perspectiva neorrealista, el incentivo fundamental para que un Estado coopere con otros Estados no sería la posibilidad de extraer ventajas de esa relación, sino de hacerlo en mayor medida que la contraparte, de tal forma que se amplíe —o al menos no disminuya— el poder relativo con el resto de actores.

² Mientras el realismo clásico ponía el énfasis en la dimensión militar y en la importancia de la dotación relativa de capacidades en este ámbito, algunas corrientes neorrealistas y, fundamentalmente, el institucionalismo neoliberal contribuyeron a prestar más atención a las variables económicas.

la capacidad de un Estado de imponer sus intereses a otros Estados. Frente a esta visión, que cabría asociar fundamentalmente a la primera dimensión del modelo de Lukes, emergen a partir de los años ochenta concepciones no estatocéntricas del poder que desplazan el énfasis explicativo a las estructuras del sistema internacional (Sanahuja, 2008a). Una visión, por tanto, más en relación con la segunda y tercera dimensión del modelo de Lukes (Verdes-Montenegro, 2013) y, como se aborda más adelante, de mayor utilidad para analizar las relaciones Norte-Sur y la emergencia de la cooperación Sur-Sur.

2.2. Del poder relacional al poder estructural: principales fundamentos teóricos

Sin obviar la capacidad explicativa que en determinados contextos puede conservar una visión relacional del poder –aquella que, cómo se explicó, ejerce un Estado directamente sobre otro Estado–, los cambios experimentados en el sistema internacional y las aportaciones teóricas registradas especialmente desde perspectivas críticas han llevado a conceder cada vez mayor relevancia a la naturaleza estructural – y, por tanto, no directa– que parece haber adquirido el fenómeno del poder en el escenario internacional. Se trata, pues, de una concepción no estatocéntrica del poder que pone el énfasis no tanto en las capacidades materiales de los actores, sino especialmente en las estructuras que configuran el sistema internacional, en la capacidad de incidencia sobre ellas, en los discursos dominantes y en las relaciones sociales que los sustentan (Sanahuja, 2008a; Guzzini, 1993). Aspectos que han devenido en fundamentales para explicar la naturaleza de las relaciones Norte-Sur y la emergencia de la cooperación Sur-Sur.

De entre los elementos teóricos sobre los que cabe fundamentar esta visión del poder más centrada en las estructuras, dos se consideran aquí de especial relevancia: el proceso de difusión y desestatalización del poder y el concepto de orden hegemónico de raíz neogramsciana. A ellos se dedican los siguientes apartados.

a) El proceso de difusión y desestatalización del poder

Como se señaló anteriormente, el proceso de globalización ha traído consigo una intensificación de las dinámicas de interdependencia y de las relaciones de carácter transnacional en el sistema internacional. Ambos fenómenos –creciente interdependencia y transnacionalización– están sin duda en la base de los cambios experimentados en la distribución del poder en el sistema internacional y en el desplazamiento que el poder tradicionalmente ubicado en el Estado ha experimentado en diversas direcciones (Strange, 1988; Sanahuja, 2008a; Arenal, 2002).

Por un lado, el poder se ha desplazado de unos Estados a otros. Aunque más adelante se tratará esta cuestión con detalle, específicamente para lo que se refiere a las relaciones Norte-Sur, puede señalarse aquí que el poder parece dirimirse cada vez en mayor medida en una amplia diversidad de ámbitos, de tal forma que lejos de concentrarse en una sola dimensión –fundamentalmente la militar, para el realismo– el poder se difumina en un conjunto de dimensiones, ya sea de tipo militar, económico, político, científico-técnico o cultural, entre otras. Así, en la medida en que el poder adquiere un carácter marcadamente multidimensional, su localización e identificación resulta más difusa, a la vez que se alteran las formas de ejercerlo (Arenal, 2002). De ahí, en parte, las dificultades que existen actualmente en la disciplina para alcanzar un consenso teórico en torno al orden vigente, a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurría durante el período de guerra fría y su carácter nítidamente bipolar. Resulta ilustrativo en este sentido el análisis de Nye y su propuesta de observar el escenario internacional como un tablero tridimensional de ajedrez. Para este autor, mientras en la parte superior del tablero –relativo a la distribución del poder militar– rige una estructura unipolar de claro dominio estadounidense, en el tablero intermedio –de carácter económico– prevalecería un orden multipolar, mientras que en el tablero inferior –aquel que alude a las relaciones de tipo transnacional– el poder se encontraría tan disperso que no cabe aludir a ningún tipo de orden estructural (Nye, 2003). En suma, más allá de la validez de la metáfora propuesta por Nye, los elementos señalados parecen denotar la multidimensionalidad adquirida por el poder y su consiguiente desplazamiento y redistribución entre Estados (Sanahuja, 2008a).

Por otra parte, se ha producido un desplazamiento del poder del Estado hacia los mercados, a la vez que parte de ese poder habría experimentado una cierta “evaporación” (Strange, 1988; Sanahuja, 2008a). La dinámica de globalización en curso ha llevado aparejada intensos procesos de desregulación y liberalización comercial y financiera a escala internacional. Ya sea, según los casos, por acción deliberada —como resultado de una apuesta por las supuestas bondades del mercado— o por omisión —como resultado de la creciente brecha jurisdiccional existente entre unas transacciones comerciales y de capital que gozan cada vez de mayor movilidad y una regulación política anclada todavía a marcos y lógicas de alcance fundamentalmente nacional (Held, 2005)— el hecho es que buena parte de las cuestiones cuya gestión y capacidad de decisión recaían tradicionalmente en los Estados se dirimen ahora en los mercados. Estas cuestiones pasan a recaer ahora, por tanto, en agentes económicos de naturaleza privada que operan a escala internacional, experimentándose en determinados casos una suerte de evaporación del poder, en la medida en que su ubicación se vuelve muy difusa (Strange, 2001). Se asistiría así a un desplazamiento de poder que debilitaría la capacidad del Estado “para regular las relaciones laborales, imponer gravámenes, desarrollar una política industrial para alentar y/o proteger a determinados sectores, o adoptar las necesarias políticas contracíclicas (...)” (Sanahuja, 2008a: 328).

Así, tras estos procesos trasluce una suerte de “desterritorialización” o “desestatalización” del ejercicio del poder que redundaría en la importancia de abordar esta cuestión, cada vez en mayor medida, más como un fenómeno de naturaleza estructural que de tipo relacional. La emergencia de un mundo multicéntrico (Rosenau, 1990 y 1997) que, sin obviar la relevancia de los Estados y de la soberanía territorial, atribuye una importancia creciente a actores no vinculados por el territorio está en la base de estos procesos; y, a su vez, estos procesos inciden en la dilución de la tradicional y rígida separación entre política interior y política exterior,

reconociendo el carácter poroso de las fronteras que tradicionalmente han dividido a la política doméstica e internacional de los Estados ((Sanahuja, 2008a, Arenal, 2002).³

En este sentido, uno de los enfoques teóricos que mejor han captado estos procesos de desestatalización del poder son los planteamientos cosmopolitas defendidos por autores como Ulrich Beck o David Held. Para los autores enmarcados en esta corriente, el poder del Estado se ve cercenado en el contexto del “metajuego” de la política mundial en la globalización, donde adquieren mayor centralidad las lógicas transnacionales de todo tipo que, por su propia naturaleza, trascienden las fronteras estatales clásicas (Held, 2005 y 2012; Beck, 2004; Archibugi, 2005; Archibugi y Held, 2012). El resultado de ello es que el Estado deviene en un actor necesario pero no suficiente para abordar eficazmente buena parte de los desafíos a los que se enfrenta en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente —tales como el cambio climático, el terrorismo internacional, la estabilidad financiera, el crimen organizado o la gestión controlada de los movimientos migratorios—, de tal forma que “ya no puede presuponerse que el *locus* del poder político efectivo es sinónimo de gobierno nacional y del estado-nación” (Held, 2012: 45).

Por supuesto, esto último no significa que no se puedan detectar “concentraciones significativas” de poder en muchos estados, pero sí que este aparece fundamentalmente ligado a redes más complejas y se articula en torno a “nuevas y cambiantes formas de capacidad política” (Held, 2012: 46), rompiendo con ello el tradicional vínculo entre soberanía, territorio y poder político y surgiendo nuevos espacios y marcos de acción que producen una “deslimitación y desestatalización” (Beck, 2004: 27; Held, 2012; Ruggie, 1993) de la política y las formas del poder. Un fenómeno que obligaría poner el énfasis en una ontología postnacional de la política y del poder que haría necesario superar el “nacionalismo metodológico” predominante en la disciplina (Beck, 2004 y Sanahuja, 2008a).

³ Tratando de conjugar en un mismo concepto la naturaleza internacional y doméstica que presentan determinados procesos, algunos autores le han atribuido el calificativo de “intermésticos” (Evans et al., 1993).

En definitiva, todo ello muestra una dilución de la relevancia del Estado, en la medida en que se ha producido una difusión y desterritorialización del poder, que resquebraja la concepción de soberanía estatal clásica, obliga a poner una mayor atención en procesos y fenómenos más ligados a las estructuras que conforman el sistema internacional y condicionan las relaciones y equilibrios de naturaleza Norte-Sur.

b) Las aportaciones neogramscianas: la noción del poder como hegemonía

Buena parte de las aportaciones teóricas que han tratado de captar estos procesos de desestatalización y desterritorialización han surgido desde las denominadas perspectivas críticas de estudio de las relaciones internacionales (Sanahuja, 2008a). Entre ellas, ocupan un lugar destacado las realizadas por un conjunto de autores enmarcados en una corriente de raíz neogramsciana. Estos autores parten de un marco epistemológico y ontológico distinto al propuesto por el *mainstream* de la disciplina. Por un lado, rechazan el positivismo en el que descansaban fundamentalmente el realismo y el neorrealismo, considerando que las formas de conocimiento válidas para las ciencias naturales no pueden resultar extrapolables, a diferencia de lo que consideraban aquellos, al ámbito de las ciencias sociales (Gill, 1993; Cox, 1996a). Al contrario, la ineludible imbricación que en estas últimas se produce entre objeto y sujeto de estudio, junto con el carácter historicista que todo fenómeno social comporta –frente a la visión ahistórica del *mainstream*– (Bieler y Morton, 2004), lleva a estos autores a plantear la necesidad de aplicar formas de conocimiento alternativas a las predominantes en la disciplina. Por otro lado, en sintonía con esto último, los autores neogramscianos rechazan la tendencia a contemplar el Estado como un actor unitario y monolítico, percibiéndolo como un conjunto de fuerzas sociales que interaccionan y que, por tanto, pueden y deben ser analizadas. Dicho de otra forma, desde esta perspectiva se pone el énfasis en la ontología del Estado (Cox, 2002; Cox y Sinclair, 1996), que deja de concebirse como una realidad dada y su poder “deja de ser el único factor explicativo y se convierte en parte de lo que debe ser explicado (Cox, 1996b:103)”. Una perspectiva que, en definitiva, supone reseñar la necesidad de problematizar la naturaleza y relaciones que

definen al Estado como actor, que pasaría a convertirse así en una variable a explicar (Sanahuja, 2008a).

Partiendo de esta aproximación epistemológica y ontológica, uno de los principales autores de esta corriente, Robert Cox, identifica tres “categorías de fuerzas” que componen la estructura del orden mundial (Cox, 1996b). La primera de ellas alude a las *capacidades materiales*, entendidas como la acumulación de los recursos tangibles – económicos, armamentísticos, tecnológicos o naturales, entre otros– disponibles en el sistema internacional. Una fuerza en la que habrían concentrado su análisis y capacidad explicativa, como se vio, las teorías realistas y neorrealistas. La segunda se relaciona con las *ideas*, entre las que Cox distingue dos tipos. Por un lado, aquellas que definen los significados intersubjetivos o “las nociones compartidas de la naturaleza de las relaciones sociales” (Cox, 1996b: 98) y que, por tanto, establecen las expectativas de comportamiento. Por otro lado, aquellas que aluden a las diversas imágenes colectivas del orden social que presentan los distintos grupos sociales, cuya confrontación y prevalencia resultante está en función de las relaciones de poder existentes en una sociedad dada (Cox, 1996b y 2002). Por último, la tercera fuerza que Cox identifica son las *instituciones*, que presentan una tendencia a promover imágenes colectivas consistentes con dicha relación de poder, de forma que contribuyen a estabilizar y perpetuar un orden social determinado.

Así, capacidades materiales, ideas e instituciones interaccionarían entre sí conformando una estructura u orden mundial determinado, sin que exista de partida ningún tipo de jerarquía relacional entre ellas, lo que dependerá de las condiciones históricas concretas que concurren. No obstante, Cox percibe la existencia de una relación estrecha entre la institucionalización y el concepto de hegemonía utilizado por Gramsci para explicar las relaciones de clase (Cox, 1996b). Para Gramsci, la hegemonía supone una forma de poder que descansa en una sutil combinación de fuerza y consenso. Es precisamente la adición de factores persuasivos a los meramente coercitivos lo que le otorga especificidad y estabilidad a un orden hegemónico determinado, de tal forma que, pese a la existencia de una marcada relación de poder, los dominados lleguen a percibir el orden existente como natural y legítimo (Buzzi,

1969, Díaz-Salazar, 1991; Simon, 1991). Por su naturaleza, esta concepción del poder confiere una importancia central a los factores culturales e intelectuales, así como a los relatos y narrativas subyacentes, ya que a partir de ellos los grupos dominantes tratan de construir y generalizar esa percepción de orden consensuado —y de prevalencia de lo que pasa a considerarse mero “sentido común”— que caracteriza a una determinada hegemonía (Cox, 2002; Bieler y Morton, 2004).

Es en este sentido en el que Cox atribuye un papel clave a las instituciones en el orden mundial, en la medida en que permite a los grupos dominantes “expresar su liderazgo en términos de intereses universales o generales y no en términos de sus propios intereses” (Cox, 1996b:99 y 1996c). Las instituciones se constituyen así en un instrumento de expresión de la hegemonía internacional, ya que contribuye a hacer prevalecer una particular visión y forma de orden social sobre otras reduciendo en la medida de lo posible el recurso a la fuerza. Así, la hegemonía emerge como la expresión de un orden ampliamente compartido, manifestado en la aceptación de ideas y sustentada por las instituciones y las capacidades materiales (Bieler y Morton, 2004; Cox, 1996c).

En suma, las reflexiones neogramscianas en torno a la hegemonía sirven para reflejar, de nuevo, la desestatalización que ha experimentado el ejercicio de poder en el sistema internacional —en cuanto acción relacional directa de un Estado sobre otro— (Gill y Law, 1989), poniendo de manifiesto su naturaleza predominantemente estructural y entendiéndolo como una derivada que emerge de los procesos sociales y no simplemente como una mera acumulación de capacidades (Cox, 1996). Una concepción que, por lo demás, al poner el énfasis en la capacidad que posee un orden hegemónico de establecer y ordenar las preferencias, los comportamientos y las expectativas sociales, aparece en estrecha sintonía con la tercera de las dimensiones de análisis del poder propuesta por Lukes que se explicó más arriba y resulta especialmente relevante, como se verá, para la comprensión de las relaciones y asimetrías Norte-Sur.

3. Poder y asimetrías en el sistema internacional: el conflicto Norte-Sur

3.1. El conflicto Norte-Sur: concepto y principales manifestaciones

a) El “Norte” y el “Sur”: algunas aclaraciones conceptuales

Varias son las consideraciones previas que conviene realizar antes de referirse al conflicto Norte-Sur, con el fin de disponer de un marco conceptual que se ajuste adecuadamente a los objetivos que aquí se persiguen. De ellas, tres adquieren especial relevancia. En primer lugar, la división Norte-Sur es una construcción conceptual que comienza a adquirir relevancia como categoría analítica en el orden mundial surgido con posterioridad al fin de la II Guerra Mundial y, de manera más concreta, tras el proceso de descolonización producido a partir de los años 50 y 60 del pasado siglo. El acceso a la independencia de multitud de países que habían sido colonias de las potencias occidentales y que presentaban bajos niveles de desarrollo llevó a que se comenzara a utilizar estas nuevas categorías. Así, de un lado se destacaba la existencia de un “mundo desarrollado”, asimilable a los países ricos e industrializados –buena parte de los cuales se agruparían en 1961 en la OCDE– y que pasarían a conformar el denominado “Norte”. De otro lado, se señalaba la existencia de un “mundo en desarrollo” que aglutinaba a aquellos países –concentrados en América Latina, África y Asia– que presentaban menores niveles de progreso y bienestar y que conformarían el denominado “Sur”. La consolidación de estas categorías llevó a que se acabaran utilizando de forma prácticamente indistinta los términos “Norte” y “países desarrollados”, por un lado, y “Sur” y “países en desarrollo”, por otro.

En segundo lugar, como se desprende de lo anterior, en este contexto los términos “Norte” y “Sur” no tienen un sentido geográfico, sino que adquieren una significación de tipo político y simbólico. La creciente alusión al “Sur” que se produce en los años sesenta pretende, más allá de criterios geográficos, construir una identidad compartida capaz de aglutinar al conjunto de los países en desarrollo, enfatizando su condición de países periféricos en el sistema económico mundial y su subordinada inserción en la estructura internacional frente a un “Norte” que ocuparía una posición de dominación política, económica y epistemológica (De Sousa, 2011). Una identidad

compartida a partir de la que construir un nuevo relato y cimentar y articular un conjunto de reivindicaciones y planes de acción cuya finalidad última sería transformar el orden económico internacional vigente y reducir las asimetrías y desigualdades internacionales existentes entre ambas realidades (Ojeda, 2015; Alden et al., 2010; Elsenhans, 1991; Kern y Weisstaub, 2011; Amín, 2005). Expresión de ello es la conformación por parte de “los países del Sur” de iniciativas como el Movimiento de los No Alineados —en contraposición a la política de bloques de la guerra fría— o del G-77 en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que se tratarán más adelante con mayor detalle. En suma, el término “Sur” se erige en esos años como una construcción conceptual, de marcado carácter político y simbólico, que pretende servir de estímulo para una acción política concertada desde los países en desarrollo orientada a la denuncia y corrección de las asimetrías internacionales existentes con respecto al “Norte”.

En tercer lugar, la utilización de los conceptos “Norte” y “Sur” constituyen una categorización que, especialmente en las últimas dos décadas, ha ido perdiendo de forma progresiva parte de su valor analítico y explicativo (Unceta, 2013b). Se trata de categorías que pueden seguir resultando útiles para aprehender buena parte de las asimetrías y conflictos —en relación al reparto de la riqueza, la distribución de los recursos y la desigualdad— que se producen entre los países desarrollados y en desarrollo; y, fundamentalmente, para analizar las relaciones de cooperación que se despliegan entre ellos —tanto de carácter Norte-Sur, como Sur-Sur— y las lógicas y motivaciones que las explican. Es precisamente en este sentido en el que esta categorización adquiere utilidad aquí.

No obstante, también es cierto que se trata de una categorización que cada vez se muestra más incapacitada para aprehender la complejidad y heterogeneidad que, como se verá más adelante, caracteriza de forma creciente a estos grupos de países, especialmente del “Sur”. Si bien los países tradicionalmente ubicados bajo este rótulo presentan algunos rasgos y patrones similares —cuya enfatización permite hablar de “Sur” en sentido genérico— se trata de realidades cada vez más diversificadas, con experiencias, capacidades y problemáticas claramente diferenciables (Alden et al.,

2010). Ahora bien, sin obviar esto último, las categorías “Norte” y “Sur” parecen preservar una relevante utilidad analítica respecto a determinados patrones y lógicas que persisten en el sistema internacional, algunas de las cuales resultan ineludibles para explicar el surgimiento y eclosión de la cooperación Sur-Sur.

Así pues, sin perder esto último de vista, se optará aquí por utilizar los términos “Norte” y “Sur”, como sinónimos de países desarrollados y en desarrollo, cuando se aluda a relaciones, lógicas o dinámicas que puedan ser concebidas bajo este esquema tradicional sin afectar a su adecuada comprensión o naturaleza. Por el contrario, el análisis trascenderá estas categorías y atenderá a la complejidad y heterogeneidad que encierra en su seno cuando se pretenda abordar y someter a análisis cuestiones que no pueden ser adecuadamente explicadas desde los parámetros “Norte-Sur”.

b) Las asimetrías Norte-Sur: principales manifestaciones

Son numerosos los informes de desarrollo disponibles en la literatura cuyos datos y estadísticas reflejan los distintos grados de progreso y bienestar registrados en los diversos países, evidenciando la existencia de fuertes asimetrías a escala global y, de manera particular, entre los países del Norte y del Sur (Unceta, 2012 y 2013b). Entre las más acuciantes aparecen, sin duda, aquellas que se refieren a la pobreza y a sus manifestaciones más dramáticas, como se recoge a continuación.

En este sentido, a modo ilustrativo y sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar algunos datos que evidencian la concentración de esta problemática en los países del Sur. Si se atiende a las líneas de pobreza establecidas por el Banco Mundial, en 2010 vivían en estos países 1.215 millones de personas en situación de pobreza extrema – con un ingreso diario inferior a 1,25 dólares al día– y 2.394 millones de personas con un ingreso inferior a los dos dólares diarios (Chen y Ravallion, 2012; Milanovic, 2012). Del mismo modo, de los 842 millones de personas que se calcula que padecían hambre en el período 2011-2013, el 98% (827 millones) vivía en regiones en desarrollo. Así, mientras el hambre afecta a menos del 5% de la población de los países del Norte, en algunas regiones como África Subsahariana se trata de un mal endémico que sufre una

de cada cuatro personas y que afecta de manera cada vez más marcada a las mujeres, produciéndose una feminización de la pobreza (PNUD, 2014a, Rodríguez, 2009). Esta disparidad Norte-Sur también puede observarse en las cifras de mortalidad infantil, dado que de los 6,6 millones de niños fallecidos en 2012 antes de alcanzar los cinco años de vida, 6,5 millones vivían en países en desarrollo. Un dato que, mientras en los países desarrollados sitúa la tasa de mortalidad infantil en 6 niños fallecidos por cada 1.000 nacidos, la eleva a 53 en los países del Sur, alcanzando los 98 de nuevo en regiones como África Subsahariana. Un dato, por lo demás, especialmente flagrante si se tiene en cuenta que la inmensa mayoría de estas muertes se producen por causas fácilmente prevenibles o tratables. Y algo similar se produce si se observa la mortalidad materna: el número de mujeres fallecidas en 2013 por cada 100.000 niños nacidos vivos fue 14 veces más alta en los países del Sur (230 mujeres) que la registrada en los países del Norte (16 mujeres) (PNUD, 2014a)

Las estadísticas recogidas por los diversos informes disponibles denotan también las enormes disparidades Norte-Sur existentes en lo que se refiere al acceso a distintos servicios básicos. Así, mientras el 99% de las personas que viven en países desarrollados tienen acceso a agua potable, esta cifra se reduce al 87% en países en desarrollo, lo que significa que en 2012 existían todavía 787 millones de personas de países del Sur que no disponían de agua potable. (PNUD, 2014a). Y es también en estos países –especialmente en sus áreas rurales– donde residen los 2.500 millones de personas que, a diferencia de la práctica totalidad de las personas que viven en los países del Norte, no disponen de instalaciones sanitarias mejoradas o donde se concentran –en este caso, y de forma creciente, en las áreas urbanas– los 863 millones de personas que viven en tugurios. Por último, cabe señalar que estas disparidades de acceso Norte-Sur son apreciables también en lo que se refiere a las nuevas tecnologías, de creciente importancia en términos de desarrollo. Así, a modo de ejemplo, de los más de 4.000 millones de personas que en 2014 no tenían acceso a internet, el 90% residía en países del Sur (PNUD, 2014a).

Como es lógico, estos dispares niveles de pobreza y de privación que se observan entre los países del Norte y del Sur no son ajenos al reparto y concentración de la riqueza

que rige a escala global. Según estimaciones recientes, mientras el quintil de la población que más ingresos acumulaba a escala global en 2007 concentraba el 82,8% de la renta, el quintil de menores ingresos acumula tan sólo el 1,0% del total del ingreso mundial. Unas cifras que se convierten en 69,5% y 2,0% respectivamente si se mide en términos de paridad del poder adquisitivo. Un patrón que, con pequeñas diferencias, se traslada también al reparto de la riqueza entre países: mientras el quintil de países con mayores niveles de renta —todos del Norte—acumulaba ese mismo año el 63,5% de la riqueza, el quintil de países que se situaba en el último estrato —todos del Sur—apenas acumulaba el 3,2% de la renta mundial. Como resultado, y atendiendo al caso más extremo, se observa que el PIB per cápita del quintil más rico de Luxemburgo (104.189 dólares) era 4.000 veces superior al presentado por el quintil de menor nivel de ingreso de la R.D. Congo (26 dólares) (Milanovic 2009 y 2012; Ortiz y Cummings, 2012).

Una realidad que remite a la existencia de unas marcadas desigualdades internacionales —en buena medida, aunque no solo, de tipo Norte-Sur— cuya medición y análisis ha sido creciente objeto de estudio y debate en los últimos años. Con todas las cautelas que exige adentrarse en este campo de análisis, los estudios de Branko Milanovic ilustran la elevada desigualdad que rige a escala internacional. Más allá del criterio de medición por el que se opte, y sin ignorar la distinta evolución que puede observarse en función del método escogido, los datos recogidos por Milanovic reflejan un mundo profundamente desigual. Si se atiende a la desigualdad de ingreso entre países (concepto 1), el índice de Gini se situaba en el año 2000 en el 54,3. Si esta desigualdad entre países se pondera por la población de cada uno de ellos (concepto 2)—la única forma de medición que en perspectiva histórica presentaría una evolución positiva en términos de reducción de las desigualdades—, el índice de Gini en el año 2000 se situaba en el 50,2. Por último, si atiende a la desigualdad de ingreso entre personas —y no entre países, como las anteriores— a escala global (concepto 3) el mundo presentaría una desigualdad de renta del 64,1 según el índice de Gini. (Milanovic, 2006)

En todos los casos, como se señaló, se pone de manifiesto la existencia de un mundo profundamente desigual en lo que se refiere a la distribución de la renta mundial. La existencia de estas desigualdades —y el carácter estructural que han adquirido— condicionan de forma distinta las opciones de progreso de los países del Norte y del Sur, generan oportunidades disímiles de desarrollar una vida digna a sus respectivas ciudadanías y se constituyen como la manifestación más palmaria de las asimetrías estructurales de carácter Norte-Sur. Unas asimetrías que no pueden ser disociadas, como se verá más adelante, del surgimiento y proliferación de la cooperación Sur-Sur en las últimas décadas.

3.2. Conflicto y poder en las relaciones Norte-Sur

Estas manifestaciones de las asimetrías y desigualdades de tipo Norte-Sur que se han señalado en el epígrafe anterior se relacionan de manera estrecha con la propia configuración del sistema internacional y, de manera muy concreta, con las distintas vías a través de las que los países beneficiados por la estructura existente han desplegado sus recursos y estrategias para tratar de consolidar o profundizar dicho orden. Dicho de otro modo, el carácter estructural adquirido por las desigualdades Norte-Sur se relaciona de forma directa con el ejercicio del poder y con las distintas formas de dominación aplicadas por parte de las potencias del Norte sobre los países del Sur. Se trata de un ejercicio de poder que ha operado en diversos niveles y cuyo análisis puede ser abordado a partir del esquema tridimensional propuesto por Lukes (1974) que se expuso más arriba.

a) La primera dimensión: el recurso a formas coercitivas

Una primera dimensión del poder a través de la que el Norte habría impuesto sus intereses al Sur es aquella que alude a mecanismos o procesos de tipo más directo y coercitivo. Varios son los fenómenos que cabría agrupar bajo esta dimensión. Por un lado, se puede aludir a los procesos de colonización que, iniciados en el siglo XV, no encontraron su resolución formal hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX,

quedando todavía en la actualidad algunos conflictos irresueltos. Como parece razonable, y sin obviar las diferenciaciones que cabría hacer en torno a los distintos modelos de colonización que tuvieron lugar, se puede observar en estos procesos la existencia de una relación de poder claramente asimétrica, a través de la que las metrópolis occidentales trataban de perseguir un conjunto de intereses propios —sociales, políticos o económicos— lastrando con ello la autonomía, bienestar y opciones de progreso de los territorios dominados del Sur.

Por otro lado, otro mecanismo de poder coercitivo que encajaría dentro de esta primera dimensión, a través del que los países del Norte han tratado de imponer de sus intereses sobre los países del Sur, han sido las intervenciones militares. No son pocas las ocasiones en las que potencias hegemónicas del Norte han recurrido a la fuerza militar para tratar de conformar —o restablecer— un orden afín a sus intereses en un país del Sur. Algunas de ellas, especialmente en el contexto de la guerra fría —y, por tanto, más claramente relacionada con el conflicto Este-Oeste, pero también con repercusiones Norte-Sur—, presentan una lógica fundamentalmente geopolítica: es el caso de las numerosas intervenciones militares que llevaron a cabo Estados Unidos y la Unión Soviética en un amplio número de países. Y, en otras ocasiones, sin estar exenta también de un carácter geopolítico, han presentado una lógica más ligada a la obtención de recursos energéticos y al aseguramiento del suministro y de las provisiones en este ámbito, siendo quizás el ejemplo más notorio la invasión de Irak en 2003 por parte de la alianza liderada por Estados Unidos sin la cobertura legal de las Naciones Unidas.

Por último, en ocasiones las potencias del Norte recurren a otras formas coercitivas de poder que, sin presentar el carácter violento directo de las anteriores, también les pueden resultar útiles para hacer prevalecer sus intereses en caso de conflicto. Este es el caso de algunas formas de acción diplomática, un tipo de recurso en el que cabe referirse tanto a los bloqueos y embargos económicos que, con carácter punitivo, se imponen para penalizar el comportamiento político de un país —como en los casos de Cuba o Irán— como, de forma más tenue, a los posicionamientos y declaraciones diplomáticas, que suelen conformar un capital político clave para el respaldo o

condena a la acción de determinados gobiernos. En ambos casos —y basta analizar los posicionamientos en este sentido de Estados Unidos, la Unión Europea o el Consejo de Seguridad de la ONU, por poner algunos ejemplos— se trata de un recurso ampliamente sometido a los denominados “dobles raseros” (Santander y Millán, 2014), articulándose desde la comunidad internacional —hegemonizada por el Norte— respuestas muy distintas ante conductas similares de países del Sur, según los intereses y visiones en juego.

b) La segunda dimensión: definición de la agenda internacional y toma de decisiones

Una segunda dimensión en la que se produce el ejercicio de poder del Norte sobre el Sur es aquella que alude a la definición de la agenda internacional y a la estructura de toma de decisiones en las instituciones internacionales. En este caso, a diferencia de la primera dimensión, no se trataría tanto del uso de la coerción directa por parte del Norte sobre el Sur cuando se produce una colisión de intereses. Por el contrario, en esta segunda dimensión el poder se utilizaría, en primera instancia, para tratar de invisibilizar la propia existencia de un conflicto de intereses, evitando incorporar determinadas cuestiones a la agenda internacional, dejándolas fuera del debate y, por tanto, tratando de mantener el *status quo* favorable existente; y, en segunda instancia, en el caso de aquellas cuestiones que acaban introduciéndose en la agenda internacional, haciendo uso del reparto de poder existente en el seno de los organismos multilaterales, de la desigual estructura de voto que opera en buena parte de estas instituciones y de las asimétricas capacidades técnicas y humanas disponibles (Sanahuja, 2005 y 2001).

Sin ignorar los ámbitos en los que la primera dimensión del poder sigue siendo relevante, es esta segunda dimensión la que cada vez parece adquirir mayor repercusión para los intereses del Sur y donde parece trasladarse, cada vez con mayor centralidad, el conflicto Norte-Sur. Poder revisar, someter a debate y, en su caso, reformar un conjunto de cuestiones excluidas —o bloqueadas— en la agenda internacional, pero con implicaciones cruciales para sus opciones de desarrollo, se constituye cada vez más en una tarea fundamental para los países del Sur en su

pretensión de ampliar sus niveles de progreso y bienestar. Sin embargo, la gestión de los asuntos internacionales sigue todavía descansando fundamentalmente en una arquitectura institucional más acorde con el orden internacional emergente en su momento fundacional —tras la II Guerra Mundial— que con la distribución del poder y los desafíos presentes en la actualidad a escala global. Esta inadecuación está en la base de la sucesión de numerosas propuestas de reforma del sistema multilateral procedentes de ámbitos muy diversos, a la vez que permite referirse a la estructura institucional aún vigente como una suerte de multilateralismo hegemónico (Sanahuja, 2013a y 2006; Alonso, 2000), a través del que las potencias del Norte dominan las instituciones internacionales y ejercen su poder poniéndolas al servicio de su visión e intereses.

Son muchos y diversos los espacios, foros y ámbitos temáticos en los que puede observarse esta segunda dimensión del poder. Uno especialmente significativo, por cuanto tiene precisamente la reducción de la pobreza y la desigualdad como sus principales cometidos, es el que afecta al sistema internacional de cooperación para el desarrollo. En este ámbito, son varios los aspectos en los que ha prevalecido la visión e intereses de los donantes del Norte, frente a una serie de reivindicaciones que, procedentes de ámbitos muy diversos podrían haber favorecido el despliegue de políticas de ayuda mejor orientadas a sus objetivos declarados y, en definitiva, a ampliar las opciones de desarrollo de los países del Sur.

En este sentido, cabe referirse en primer lugar al carácter discrecional y voluntario sobre el que han descansado las políticas de ayuda, cuya corrección ha sido permanentemente desestimada por los países del Norte. Este hecho está en la base de que, por un lado, se resienta la capacidad de la ayuda al desarrollo para promover la autonomía de los países receptores, como en principio dice perseguir (Alonso, 2006) y, por otro lado, de que se produzca un sistemático incumplimiento de los compromisos establecidos en distintas declaraciones y consensos. El ejemplo más simbólico de ello es el compromiso que alcanzaron los donantes a finales de los años sesenta del pasado siglo —y renovado en multitud de documentos posteriores— de destinar el 0,7% de su

Renta Nacional Bruta a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)⁴. Sin embargo, este carácter discrecional y voluntario que define al sistema de ayuda, y que provoca un funcionamiento más asentado en una lógica asistencialista que en otra más ligada a los derechos y capacidad de reclamación de los receptores (Alonso, 2006), no se ha conseguido corregir hasta la fecha. Por ejemplo, no se han establecido hasta la fecha acuerdos vinculantes que generasen obligaciones al respecto, ni sanciones asociadas a su incumplimiento, reduciendo con ello las opciones de conformar un sistema de ayuda menos asimétrico y más acorde con su naturaleza y propósitos.

En segundo lugar, parece sintomático que la reducción de la desigualdad no haya ocupado un lugar central en la agenda de desarrollo. A pesar de la constatación de la existencia de un mundo crecientemente desigual y de las negativas repercusiones que unos elevados niveles de desigualdad presentan en términos sociales, políticos y económicos, en ningún momento esta cuestión ha concentrado de manera prioritaria la atención y los esfuerzos de la comunidad internacional. Quizás el ejemplo más llamativo al respecto lo ofrece la Declaración del Milenio que, firmada bajo el auspicio de Naciones Unidas en septiembre de 2000 por 191 Estados, estableció los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Entre los ocho objetivos que recogía este documento, que supone un hito sin precedentes al conformar por primera vez una agenda de desarrollo compartida a escala global, no se incluyó ninguno relativo a la desigualdad, salvo uno específico en materia de género. Así, los ODM no sólo desatendieron la problemática de la desigualdad en el interior de los países—una cuestión que trasciende la lógica Norte-Sur y que produjo, en todo caso, una considerable inadecuación de esta agenda respecto a una parte importante del mundo en desarrollo, en concreto de los países de renta media, en los que persisten mayores niveles de inequidad (Alonso, 2007 y 2013)—, sino que, en lo que atañe más

⁴ Desde finales de los años 60 del pasado siglo se ha renovado en sucesivas ocasiones el compromiso por parte de los donantes de destinar el 0,7% de su Renta Nacional Bruta a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sin embargo, a pesar de que hay países que sí han cumplido generalmente este compromiso (Suecia, Dinamarca, Holanda, Noruega y Luxemburgo), la cifra para el conjunto de los donantes que conforman el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) se ha situado de forma sistemática, con ligeras oscilaciones, en torno al 0,30%-0,35%, es decir, alrededor de la mitad de lo comprometido.

directamente a las asimetrías Norte-Sur, se obvió el problema de la desigualdad existente entre los países, descartando la introducción de cualquier objetivo al respecto. Un déficit que la denominada agenda post-2015 parece tratar de corregir.

En tercer lugar, resulta ineludible aludir a la propia gobernanza del sistema internacional de cooperación, nítida expresión de las asimetrías Norte-Sur señaladas y de la segunda dimensión del poder que aquí se quiere ilustrar. Buena parte de los principales organismos con responsabilidades fundamentales en materia de desarrollo presentan una composición, funcionamiento y estructura de decisión hegemonizada por los países del Norte. Este es el caso del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que, creado en 1961 en el seno de la OCDE, y compuesto de manera exclusiva por 25 donantes tradicionales y la Comisión Europea, ha sido el principal órgano de coordinación de las políticas de ayuda y el foro donde se han conformado los principales consensos al respecto. Y algo similar cabe decir de organismos multilaterales financieros como el Banco Mundial y el FMI. A pesar de la relevancia que la actividad de estos organismos presenta para la financiación del desarrollo, para la orientación de políticas y para mejorar las condiciones de vida de los países del Sur, el funcionamiento que rige en sus órganos de decisión, donde se vincula la cuota de voto al capital suscrito por cada Estado, provoca que de nuevo sean los países del Norte, sin apenas posibilidad de incidencia para los países del Sur, los que de facto determinen sus políticas (Sanahuja, 2005 y 2001; Alonso et al., 2012; Ayllón et al., 2013).

En suma, al igual que el CAD, ambos son ejemplos de organismos en los que se define buena parte de las políticas desplegadas en materia de desarrollo y donde, sin embargo, los principales afectados por tales políticas y decisiones –los receptores o países en desarrollo– no participan en su definición y diseño. Un aspecto que reproduce con claridad las asimetrías Norte-Sur, supone un problema de congruencia democrática y, con las licencias oportunas, permite aludir a una suerte de “despotismo ilustrado en versión global” donde, en lugar del “todo para el pueblo, pero sin el pueblo” regiría en cierto modo el principio de “todo para los países en desarrollo, pero sin los países en desarrollo” (Santander, 2012).

Todos ellos parecen fenómenos relacionados con la lógica de poder que opera en el sistema internacional de cooperación y, en concreto, con la segunda dimensión que aquí se está tratando, por cuanto remiten a la conformación de la agenda y a la toma de decisiones en su seno. No obstante, es preciso advertir que, aunque a efectos ilustrativos aquí se haya aludido al sistema internacional de cooperación, los ámbitos en los que esta dimensión del poder se manifiesta trascienden con mucho a las políticas de ayuda al desarrollo. Así, son numerosas las cuestiones, algunas de las cuales serán tratadas más adelante, que presentan una mayor relevancia que la ayuda al desarrollo para corregir las asimetrías internacionales y que, sin embargo, se enfrentan con la misma lógica de poder descrita. Es el caso de las propuestas en torno a la progresiva conformación de una fiscalidad internacional, lo relativo al acceso a la innovación y las tecnologías, las reglas que rigen el sistema comercial o el tratamiento de los problemas de sobreendeudamiento, por poner algunos ejemplos: en todos ellos las potencias del Norte han recurrido a su posición hegemónica en el sistema internacional para establecer un conjunto de reglas que le permitieran hacer prevalecer sus intereses sobre los de los países del Sur (Prashad, 2012 y 2013).

c) La tercera dimensión: la conformación de preferencias

Junto a la imposición más directa y coercitiva de intereses (primera dimensión) y la definición en términos favorables de la agenda y reglas internacionales (segunda dimensión), existe una tercera dimensión del poder, más sutil y difusa, a través de la que las potencias del Norte tratarían de hacer prevalecer su visión e intereses sobre los países del Sur. Se trata de aquella que pretende conformar las preferencias, expectativas y comportamientos del otro y que, en el caso del conflicto Norte-Sur, podría observarse en cuestiones cruciales como el modelo de desarrollo que se pretenda promover o las políticas a aplicar. Una cuestión sobre la que no se puede profundizar aquí, pero a la que resulta útil aludir para completar el análisis del conflicto Norte-Sur bajo el esquema del poder tridimensional propuesto por Lukes.

Como parece claro, la promoción de un modelo de desarrollo no puede ser neutral, sino que descansa irremediabilmente en un conjunto de valores, identidades e

intereses determinados. Es, pues, una construcción política y narrativa, cuya persecución y articulación significa necesariamente, entre otros aspectos, la anteposición de unas prioridades y medidas sobre otras, el despliegue de determinados mecanismos de premio y sanción o la introducción de indicadores y parámetros específicos a partir de los que medir el grado de éxito logrado por los distintos países. Es decir, tiene un carácter normativo (*deber ser*), prescriptivo (*deber hacer*) —incluyendo uno punitivo (*deber evitar*)— y, en cierto modo, autorreferencial (*deber lograr*). Son esos rasgos los que le confieren a esta cuestión un elevado potencial de dominación, por cuanto quien defina estas variables y convenza de sus bondades al resto —cuando no, directamente, las presente como naturales e inmutables— tendrá más opciones no sólo de componer un escenario más favorable y acorde a su visión e intereses sino, además, de hacerlo con el beneplácito de aquellos que resultan perjudicados —o no tan beneficiados— por dicho orden y, por tanto, reduciendo el nivel de conflicto manifiesto.

En este sentido, puede decirse que han sido los países del Norte los que históricamente han tenido más capacidad de definir y promover el modelo de desarrollo a perseguir o, al menos, los principales elementos sobre los que este debía sostenerse (Ibarra, 2004; Rist, 2002). Por un lado, porque los países del Sur accedieron de forma más tardía a la independencia, lo que generó en el imaginario colectivo la sensación de que existía un grupo de países “atrasados” y otro de países “adelantados” —más allá de las distintas denominaciones que recibiese este binomio— y que, por tanto, los primeros debían aspirar a emular y alcanzar a los segundos. Por otro lado, porque tras sus independencias, se produjo una adscripción subordinada de estos países a un sistema internacional ya en marcha (Alonso, 2006; Sanahuja, 2007), que respondía a un diseño muy determinado, quedando a disposición de las potencias hegemónicas del Norte un conjunto de instituciones, mecanismos y resortes que les permitían promover su propia visión y narrativa frente a otras posibles alternativas.

En buena medida, estos factores —y sin obviar la importancia explicativa de aquellos otros de carácter endógeno a los distintos países, en los que no procede entrar aquí— facilitaron el establecimiento de una relación marcadamente asimétrica y

contradictoria: si bien los países del Norte parecían constituirse como el espejo en el que debían mirarse los países del Sur, se intentaba impulsar en estos últimos un modelo de desarrollo distinto al adoptado por aquellos y que resultara funcional a los países del Norte en el marco de la estructura económica internacional existente. Un objetivo para el que, especialmente a partir de los años ochenta del pasado siglo, ha tenido un papel especialmente significativo el auge y extensión de la doctrina neoliberal. De ahí que autores como Chang o Stiglitz alertasen sobre las marcadas diferencias y contradicciones que cabe observar entre las políticas activas y estratégicas que aplicaron los países del Norte en sus propios procesos de desarrollo —en ámbitos como el comercial o el industrial, por ejemplo— y aquellas otras que, sin embargo, y a partir de una marcada visión neoliberal, el Norte habría tratado de impulsar e imponer en muchos países del Sur, inhibiendo la acción pública (Alonso y Garcimartín, 2005; Chang, 2004; Stiglitz, 2003).

No obstante, tras varias décadas de vigencia, cabe decir que la doctrina neoliberal, fuertemente apegada a una visión del desarrollo monopolizada por el crecimiento económico, no presenta un mero carácter prescriptivo. Lejos de reducirse a un recetario universal de política económica, la fuerza con que esta doctrina ha arremetido en las últimas décadas, las implicaciones y efectos que su aplicación ha tenido y el tono fundamentalista con el que, en muchas ocasiones, algunas contra toda evidencia empírica, se ha seguido defendiendo a ultranza sus planteamientos desde determinados sectores, indica que trasciende la consideración de corriente económica para constituirse en una suerte de cosmovisión desde la que se pretende comprender y estructurar un espacio más amplio de las relaciones sociales y humanas. Así, la extensión de las políticas neoliberales que desde el Norte —de forma especialmente notoria a través de los programas de ajuste estructural impuestos desde los años ochenta por el Banco Mundial y el FMI— se ha tratado de imponer en buena parte del mundo en desarrollo, adquiere una dimensión estrechamente ligada a la conformación de preferencias y de una narrativa determinada. En este sentido, no parece casual que muy frecuentemente las medidas asociadas a estas políticas se planteen y justifiquen como una necesidad técnica, objetiva e imprescindible para “sanear” las economías y estimular el crecimiento económico, soterrando con ello las alternativas existentes y

tratando de naturalizar y resaltar el carácter irrefutable de tales medidas (Martínez et al., 2012).

En suma, cuestiones como el modelo de desarrollo a promover o las políticas a aplicar poseen una notable incidencia en la capacidad de construir relatos, conformar preferencias y establecer expectativas, una dimensión del poder en la que también se detectan marcadas asimetrías de tipo Norte-Sur.

d) Consideraciones finales en torno al conflicto y las asimetrías Norte-Sur

Como se ha tratado de señalar a lo largo del epígrafe, existe un conjunto de asimetrías de carácter estructural y naturaleza Norte-Sur, cuya reproducción se relaciona con el ejercicio de dominación y poder al que las potencias hegemónicas del Norte han recurrido, a través de formas muy diversas, para conformar un orden acorde a su visión, preferencias e intereses. La consideración y análisis de estas dinámicas Norte-Sur resulta, pues, fundamental para comprender el surgimiento de la cooperación Sur-Sur, propósito que este capítulo persigue.

Ahora bien, aunque aquí se ha tratado de resaltar este componente Norte-Sur que sigue presente en determinadas inercias y dinámicas insertas en el sistema internacional, no debe obviarse que buena parte de las asimetrías y conflictos a los que se asiste en la actualidad trascienden esa categorización y reclaman otras aproximaciones analíticas. Prueba de ello es que, en lo que tiene que ver con algunas de las asimetrías señaladas, la concentración de la riqueza no es un fenómeno atribuible de forma exclusiva a algunos países o estratos muy determinados del Norte. De manera cada vez más notoria, determinadas personas, grupos o corporaciones del Sur comienzan a formar parte de los sectores donde se concentra la riqueza a escala mundial (Díaz-Salazar, 2011)

Así, muchas de las asimetrías y conflictos actualmente observables en el espacio internacional están cada vez más en relación con la relación de fuerzas existente entre grupos de interés que operan de forma transnacional y que, por tanto, no siempre coinciden con delimitaciones geográficas concretas, tampoco las de carácter Norte-

Sur. Se trata de actores que pueden ubicarse indistintamente en el Norte o en el Sur —o en ambos a la vez, adquiriendo directamente un carácter global—, resquebrajando estas categorías y presentando una naturaleza muy diversa. Así, junto a los tradicionales Estados, cobran relevancia otros actores como las corporaciones empresariales o las redes transnacionales que, a su vez, pueden presentar muy distinto signo: desde los movimientos sociales, hasta otras muy diversas ligadas al terrorismo o al crimen organizado internacional.

Es este carácter marcadamente transnacional y las diversas cuotas de poder de la que estos actores gozan en el escenario global, el que parece explicar cada vez en mayor medida muchas de las asimetrías y conflictos a los que se asiste en el mundo actual, que se superponen a los referidos de carácter Norte-Sur. A modo de ejemplo, es difícil explicar ya desde una lógica meramente Norte-Sur los intereses, implicaciones y efectos que hay detrás de la extensión y profundización de las políticas de corte neoliberal. En realidad, fenómenos como la privatización de determinados servicios públicos o una abrupta apertura y liberalización comercial, pueden beneficiar más en términos agregados a los países del Norte que a los países del Sur, pero más específicamente se trata de procesos que generan ganadores y perdedores en ambos lados, beneficiando a determinadas élites o grupos de poder y perjudicando a otros estratos y colectivos de población, tanto del Norte como del Sur. Y algo similar cabe decir, por poner otro ejemplo, de conflictos ligados a procesos de expropiación que derivan en litigios internacionales: aunque en muchas ocasiones se trata de presentar como un conflicto de intereses entre el país expropiador (generalmente del Sur) y el país al que pertenece la empresa expropiada (generalmente del Norte), su verdadera naturaleza parece definirlos más como conflictos de interés entre determinadas élites o grupos de poder de ambos países que como conflictos verdaderamente “nacionales” o de tipo Norte-Sur.

En suma, los procesos de transnacionalización obligan a tener que abrir, diseccionar y trascender las categorías Norte-Sur, para entender buena parte de las asimetrías y conflictos a los que se asiste en la actualidad. Ello no es óbice para que estos conflictos y asimetrías mantengan aún, tanto en el discurso e imaginario colectivo como en

determinadas dinámicas muy arraigadas en el sistema internacional, un componente de carácter Norte-Sur (Alden et al., 2010) que conserven una importante carga explicativa, especialmente para comprender el surgimiento y proliferación de la cooperación Sur-Sur, como aquí se pretende.

3.3. Asimetrías Norte-Sur y nuevas dinámicas de contrapoder: el papel de la sociedad civil global

Al contrario de lo que reflejan los postulados en los que descansa el *mainstream* de la disciplina, no parece que quepa concebir a los Estados como actores unitarios y monolíticos, sino que en su seno confluyen diversos actores y grupos sociales con distintas visiones, identidades e intereses, cuya relación de fuerzas incide en la acción exterior desplegada por dicho Estado. Ello obliga, pues, a abrir la “caja negra” de los Estados y tratar de analizar qué elementos acaban conformando su comportamiento en el sistema internacional. Entre ellos destaca cada vez con más fuerza, como expresión de las sociedades democráticas avanzadas, el papel de las organizaciones de la sociedad civil. Un actor que desempeña un rol cada vez más relevante en el escenario internacional y cuya actividad presenta, como se irá viendo, implicaciones en cada una de las tres dimensiones anteriormente analizadas a través de las que se expresa el conflicto y el ejercicio de poder de carácter Norte-Sur.

Como es sabido, varios factores están detrás del creciente protagonismo que la sociedad civil está adquiriendo en la acción internacional. Por un lado, la irrupción de la sociedad civil al interior de cada Estado es una resultante lógica de las demandas de participación democrática que acompaña a los procesos de desarrollo. En este sentido, la participación política es una de las dimensiones fundamentales en las que descansa una visión amplia del concepto de desarrollo (Sen, 2000) y disponer de una sociedad civil crítica y activa, implicada en la conformación y seguimiento de las políticas públicas, entre ellas de la acción exterior de un país, es un buen indicador al respecto. Por otro lado, su rol parece haber adquirido mayor centralidad en el trinomio Estado-Mercado-Sociedad civil. Si bien existe un consenso bastante generalizado en

considerar que a cada uno de estos tres actores les debe corresponder un espacio de acción relevante en la configuración y gestión de la vida social y económica de las sociedades avanzadas, las responsabilidades y cuotas de poder que debe corresponder a cada uno de ellos están muy abiertas a debate y en permanente disputa. No obstante, como se señaló antes, la globalización y los procesos de transnacionalización han provocado que los Estados hayan cedido espacios de decisión y poder a los mercados, ya sea por una supuesta pertinencia (al considerar que ello derivaría en una gestión más eficiente y adecuada), por incapacidad (al seguir en buena medida anclados a una lógica nacional que imposibilita la regulación y la gobernanza supraestatal) o, en otras ocasiones, por mera connivencia y confluencia de intereses entre las élites políticas y financieras.

En este contexto, la sociedad civil parece estar ejerciendo un cierto contrapeso, consolidándose como un contrapoder que dirige su acción hacia la defensa de un conjunto de derechos que, en muchas ocasiones, se ven vulnerados o amenazados ante la actuación de determinados poderes económicos internacionales y la ausencia de marcos de regulación y gobernanza adecuados (Beck, 2004). Este hecho, junto con su creciente capacidad de articularse a través de redes transnacionales, ha conferido a la sociedad civil –ahora global– (Kaldor, 2005), especialmente en las últimas dos décadas, un marcado protagonismo en la escena internacional y en las relaciones Norte-Sur (Boron y Lechini, 2006).

Esta función de contrapoder que parece estar desempeñando la emergente sociedad civil global puede adquirir formas muy diversas y manifestarse a través de distintas vías (Pereyra, 2008; Amin, 2002). En este sentido, aparecen, por una parte, sus tareas de denuncia y resistencia. El seguimiento y, en su caso, denuncia de actividades, tanto de entidades públicas como privadas del Norte, que vulneran los derechos sociales, económicos, culturales, laborales o medioambientales de las personas del Sur, ha sido una labor fundamental de las organizaciones de la sociedad civil (Díaz-Salazar, 2002; Pastor, 2002). A través de ellas, se ha tratado de visibilizar situaciones que se valoraban injustas e indeseables y de movilizar el apoyo necesario para paralizar o

revertir dichas situaciones. Una tarea que, cuando ha resultado exitosa, ha erigido a la sociedad civil en un auténtico contrapoder.

Por otra parte, la capacidad de la sociedad civil de actuar como un contrapoder –y de modificar, por tanto, determinadas agendas y decisiones– se relaciona con su capacidad de incidencia sobre la ciudadanía y de orientar su comportamiento y preferencias. Ello puede aludir a cuestiones de índole política, como, por ejemplo, la orientación del voto para penalizar a un determinado gobierno, lo que puede tener un impacto electoral; o de índole económica, penalizando o privilegiando el consumo de determinados productos y empresas en función de su respeto a los derechos laborales y medioambientales, y ejerciendo, en definitiva, un cierto contrapoder económico como consumidores (Beck, 2004).

Por último, otra de las vías a través de las que la sociedad civil global actúa como un contrapoder emergente es la generación de nuevos relatos, discursos y agendas (Alden et al., 2010). En este sentido, además, el carácter transnacional que ha adquirido y su referida actividad en cuestiones relacionadas con la defensa de determinados derechos, ha estado en la base de que se haya ido construyendo una concepción de ciudadanía global (Kaldor, 2005; Díaz-Salazar, 2002), que reclama la existencia de un conjunto de derechos asociados a la condición humana, más allá de su nacionalidad o condición.

En suma, todo ello confiere a la sociedad civil organizada una relevancia creciente en el escenario internacional, erigiéndose como un actor con un considerable protagonismo y capacidad de incidencia en cada una de las tres dimensiones en las que se vio que operaban las asimetrías Norte-Sur: ejerciendo las tareas de denuncia ante prácticas coercitivas, como algunas de carácter neocolonial o determinadas intervenciones militares (primera dimensión); tratando de incorporar nuevas cuestiones a la agenda internacional –como las relativas a género, fiscalidad internacional o medioambiente– y denunciando el funcionamiento poco democrático y transparente de determinados organismos internacionales (segunda dimensión); o cuestionando el modelo de desarrollo occidental y la aplicación de políticas de corte neoliberal (tercera dimensión).

4. Factores promotores de la cooperación Sur-Sur (I): cambios en la estructura internacional y en la distribución del poder

En los epígrafes precedentes se ha explicado cómo ha evolucionado la naturaleza del poder en el sistema internacional, experimentando una transformación desde un carácter más relacional hasta otro más estructural, y se han presentado las principales dimensiones y formas de dominación en las que este poder ha adquirido un carácter Norte-Sur. Se trata de dos elementos fundamentales para comprender el surgimiento, las implicaciones y la creciente relevancia adquirida por la cooperación Sur-Sur. Partiendo de ese marco, el presente epígrafe pretende analizar los cambios estructurales acontecidos en el sistema internacional –especialmente los relativos a la distribución del poder– que han actuado como factores promotores de la cooperación Sur-Sur, estimulando su surgimiento y proliferación. Para ello, se presentará, en primer lugar, una revisión adaptada de la teoría del poder estructural de Susan Strange, para, a continuación, entrar en el análisis de las principales estructuras en las que, según este modelo, se dirime el poder y el creciente protagonismo que en ellas están adquiriendo los países del Sur.

4.1. La teoría del poder estructural: una revisión adaptada para la cooperación Sur-Sur

Frente al carácter estatocéntrico y relacional que, como se vio, atribuyen al fenómeno del poder las corrientes dominantes en la disciplina, la teoría del poder estructural trata de captar las relaciones de influencia y dominación que se producen entre los actores del sistema internacional a partir de su interacción con las diversas estructuras en las que operan. Así, para Strange el poder es “la capacidad (...) para influir en los resultados, de tal forma que sus preferencias tengan prioridad sobre las preferencias de los demás” (Strange, 1988). A partir de este enfoque, el objetivo fundamental a la hora de analizar una relación de poder sería tratar de contestar a la pregunta *¿Cui bono?* —es decir, ¿quién se beneficia?— de la existencia una estructura y de unas reglas determinadas (Strange, 1988; Sanahuja, 2008a; Krasner, 1985).

En lo que aquí interesa, se trata de una cuestión que, por un lado, resulta crucial para comprender el conflicto Norte-Sur y la situación de dominación que se describió más arriba, en la medida en que puede concluirse que son los actores del Norte —ya sean Estados, empresas u otros grupos de interés— los que tradicionalmente se han visto beneficiados por la desigual distribución de costes y beneficios que opera en ámbitos muy diversos del sistema internacional; y, por otro lado, permite captar el creciente protagonismo que debido a las profundas transformaciones que se están produciendo en el sistema internacional, están desempeñando los países del Sur en estas estructuras.

Para tratar de operativizar esta visión del poder, Strange (1988) identificó la existencia de cuatro estructuras que actuarían como fuentes primarias del poder en el sistema internacional. En primer lugar, la estructura de *seguridad*, que remite al marco en el que determinados actores desempeñan un papel de protectores sobre otros, proveyendo seguridad frente a amenazas reales o percibidas; en segundo lugar, la estructura de *producción*, que es aquella en la que se “determina qué se produce, por quién y para quién”, así como los métodos y términos en los que esta discurre; en tercer lugar, la estructura de *finanzas*, que alude al conjunto de acuerdos que definen la disponibilidad de crédito, así como aquellos factores que determinan los intercambios monetarios; y, por último, la estructura de *conocimiento*, de naturaleza más difusa que las anteriores, y que se relaciona con las ideas, creencias y percepciones, así como con los canales a través de las que estas se transmiten y con cómo se permite o restringe su acceso. Junto con estas estructuras primarias, en las que no opera ningún tipo de jerarquía o preeminencia explicativa, Strange identifica otras cuatro estructuras secundarias, con un carácter claramente subordinado a ellas: transporte, comercio, energía y bienestar, sobre algunas de las cuáles se volverá más adelante (Strange, 1988; Sanahuja, 2008a).

A partir de este planteamiento inicial elaborado por Strange, y con el fin de aumentar su vigencia y utilidad heurística, distintos autores han tratado de revisar, actualizar y adaptar la teoría del poder estructural a los cambios acontecidos en el sistema internacional. Se pretende así detectar y corregir determinadas deficiencias, tratando

de elaborar una reformulación que integre un conjunto de elementos que puedan contribuir a disponer de una construcción teórica más sólida —una suerte de teoría del poder estructural “post-strangeana” (Verdes-Montenegro, 2013; Sanahuja, 2008a; Tooze, 2000a y 2000b)— capaz de ofrecer explicaciones plausibles a determinados fenómenos y dinámicas internacionales. Y, como se defiende a continuación, entre ellas estaría la emergencia de la cooperación Sur-Sur. Así, tomando como referencia las principales propuestas de esta reformulación de la teoría del poder estructural y complementándolas aquí con algunos elementos específicos para el estudio de la cooperación Sur-Sur, tres son los principales reajustes que cabría realizar —en relación al planteamiento inicial de Strange— para conformar un marco teórico que pueda ofrecer una explicación plausible a la emergencia de este fenómeno⁵.

El primero de estos reajustes se relaciona con la atribución de un carácter más constitutivo y ontológico al papel del conocimiento y las ideas, de tal forma que este ámbito no se conciba como una estructura más, sino más bien como un componente intrínseco de cada una de estas estructuras, en permanente interacción con ellas y afectando de forma constante, por tanto, a su construcción y definición (Sanahuja, 2008a; Verdes-Montenegro, 2013; Tooze, 2000a y 2000b). Un ejemplo ilustrativo es el que remite a la construcción social de las amenazas y los cambios que operan en torno a la noción de seguridad, donde las ideas, creencias y percepciones juegan un claro papel constitutivo y cambiante (Sanahuja, 2008a; Verdes-Montenegro, 2013). Y algo similar cabría decir cuándo se analiza qué se produce, cómo y para quién o se articulan políticas en torno a la circulación del crédito. Ello obliga a atribuir al conocimiento y las ideas una cierta preeminencia explicativa sobre el resto de estructuras y a concebirla, en lugar de como otra estructura más, como una suerte de “base ideacional” (Sanahuja, 2008a) en interacción con todas ellas.

El segundo reajuste que esta corriente revisionista propone consistiría en situar al bienestar dentro de las estructuras primarias, elevando por tanto el carácter

⁵ Conviene destacar que, como ha advertido Sanahuja (2008: 331), “la teoría del poder estructural es una teoría explicativa, sin pretensiones de constituir una «gran teoría» comprensiva de las relaciones internacionales”.

secundario que, no sin dudas, atribuyó Strange a este ámbito (Strange, 1983)⁶. Se trata de una estructura entre cuyos componentes fundamentales estaría todo lo relativo a las reglas de protección, a la transferencia de recursos y a la provisión de bienes públicos internacionales (BPI) (Strange, 1988; Sanahuja, 2008a). La marcada importancia que han adquirido estas cuestiones para conformar un mundo más equitativo y estable, junto con la relevancia específica que en este ámbito desempeña la cooperación Sur-Sur –piénsese en el creciente rol de los países en desarrollo en la conformación de marcos normativos internacionales o en su papel como donantes o como proveedores de BPI–, aconseja situar al *bienestar* entre las estructuras primarias en el análisis aquí realizado.

Por último, el tercer reajuste consistiría en dotar de mayor preeminencia a lo relativo a comercio y a energía, que Strange situaba como estructuras secundarias, e integrarlas en el análisis de la estructura de producción. De esta forma, adquieren mayor relevancia cuestiones relativas, por ejemplo, a las relaciones de intercambio de los bienes y servicios producidos o a los patrones de generación y consumo de energía existentes, con las complejas interrelaciones que de ambas cuestiones se derivan, lo que obliga a otorgarlas mayor centralidad en este análisis.

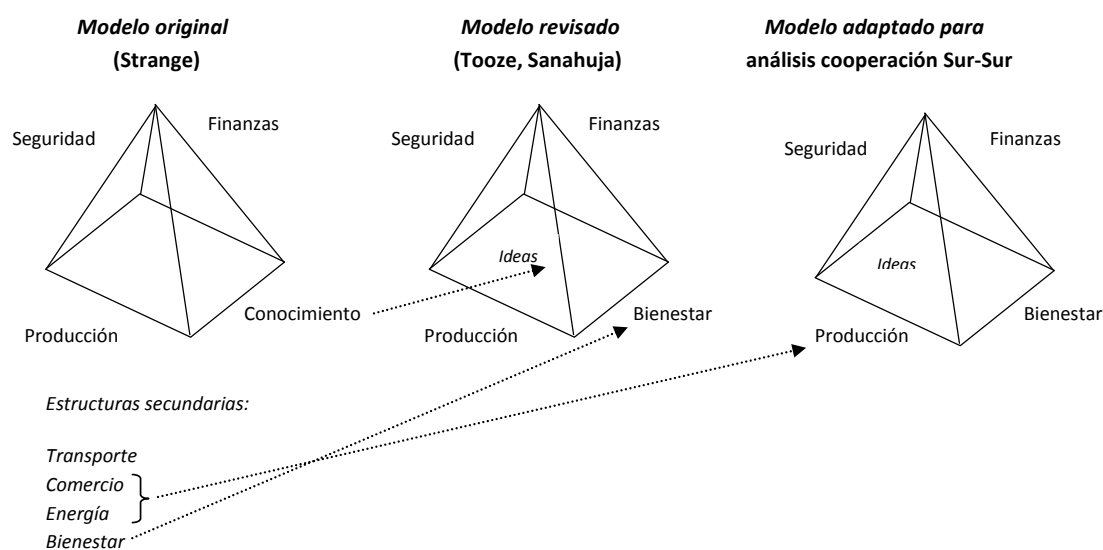
Se trata, sin duda, de ámbitos cruciales para comprender los equilibrios de poder en el sistema internacional, cuya importancia se ha incrementado de forma ostensible, y en los que, además, los países del Sur –y muy fundamentalmente los denominados países emergentes– también están llamados a desempeñar un papel cada vez más relevante. Este hecho, junto con la naturaleza de estas cuestiones, aconseja que se opte aquí por integrar lo relativo a comercio y energía dentro de la estructura de producción.

En suma, la teoría del poder estructural formulada por Strange ofrece un marco analítico útil para comprender el creciente protagonismo adquirido por las potencias emergentes en los últimos años y el auge experimentado, como derivada de ello, por la cooperación Sur-Sur. A partir de las propuestas revisionistas señaladas y con la

⁶ Como ha sido señalado por varios autores (JAS, p.28), en algunos de sus primeros escritos la propia Strange (1983) situaba al *welfare* entre las estructuras primarias, aunque en la formulación posterior de su Teoría del Poder Estructural le acabó atribuyendo un carácter secundario (Strange, 1994).

incorporación de algunos elementos específicos, se puede conformar un modelo teórico que permita responder de forma más adecuada a la emergencia de estos fenómenos (figura 1).

Figura 1. Modelo adaptado de la Teoría del Poder Estructural para el análisis de la emergencia de la cooperación Sur-Sur



Fuente: Adaptación y elaboración propia a partir de Sanahuja (2008) y Verdes-Montenegro (2013).

Así, con la atribución de un carácter constitutivo al conocimiento y las ideas y la reubicación del bienestar, el comercio y la energía como estructuras primarias –en los dos últimos casos, integradas dentro de la producción– puede disponerse de un constructo teórico capaz de captar con mayor vigencia los cambios estructurales que subyacen a la emergencia de la cooperación Sur-Sur, como pretenden los siguientes epígrafes.

4.2. Cooperación Sur-Sur y poder estructural: reequilibrios y creciente protagonismo del Sur

Como se ha señalado, la eclosión de las denominadas potencias emergentes a escala global y el auge y proliferación que en los últimos años han alcanzado fenómenos como la cooperación Sur-Sur se relacionan de forma estrecha con las transformaciones que se están produciendo en la estructura y distribución del poder en el sistema internacional. Con el fin de ilustrar estos cambios y, muy especialmente, de observar el creciente papel que los países del Sur han adquirido en las diversas estructuras primarias en las que se dirime el poder en el sistema internacional, se aborda a continuación el análisis de cada una de estas estructuras.

a) *La estructura de seguridad: el papel de los países del Sur en la provisión de seguridad humana*

El cambio más importante que parece haberse producido en este ámbito –y que, como se señaló anteriormente, se relaciona también con las ideas y percepciones en juego– se refiere a la propia concepción de la seguridad, ligada a su vez a los cambios producidos en la estructura del sistema internacional. Durante la guerra fría, y de la mano de la hegemonía teórica realista, el concepto de seguridad se asoció de forma exclusiva al de las capacidades militares acumuladas, siendo la agresión entre Estados –con el recurso a armas nucleares como versión extrema– la principal amenaza a la que responder (Morgenthau, 1990 y 1986; Kennan, 1957). Se trataba, pues, del predominio del concepto de *seguridad nacional*, de marcado carácter militar y estatocéntrico. Desde esta óptica realista, el colapso y desaparición de la Unión Soviética, y con ello de la rivalidad bipolar vigente en el sistema internacional, habría otorgado a Estados Unidos la supremacía de poder en la estructura de seguridad de forma incontestable. Este país se constituiría así en el *hegemon* encargado de proveer seguridad –y asumir sus costes y beneficios– a la comunidad internacional y, de manera especial, a sus aliados.

Sin embargo, los cambios producidos tras el fin de la guerra fría han transformado la percepción de las amenazas y ha obligado a modificar y redefinir el concepto de

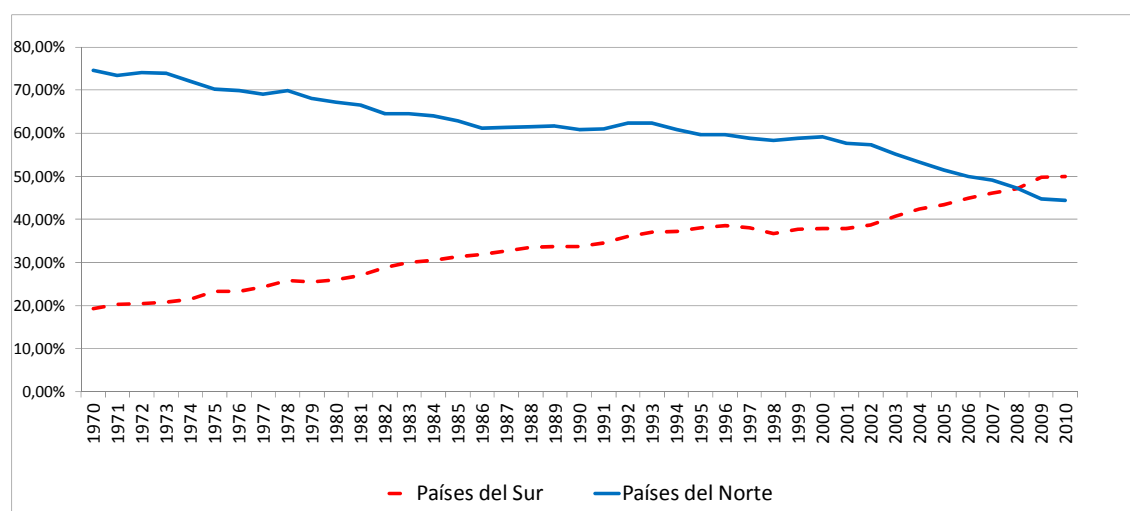
seguridad (Buzan y Hansen, 2009). Por un lado, buena parte de los conflictos que emergen a partir de los años noventa del siglo pasado presentan un carácter intraestatal, en lugar del interestatal clásico (Duffield, 2004). Es el caso de las cruentas guerras civiles que desde entonces han asolado a distintos países al enfrentarse entre sí a distintos grupos de su interior. Por otro lado, siendo aquí más relevante, la aceleración de la globalización que se ha producido en las últimas décadas ha traído consigo la aparición de nuevos fenómenos y actores de naturaleza transnacional, cuyos efectos e implicaciones trascienden las fronteras estatales, algunos de los cuales han devenido en nuevas amenazas a la seguridad (Orozco, 2006; Brown et al., 2004; Beck, 2002; Kaldor, 2001).

Todo ello ha obligado a adoptar el concepto de *seguridad humana*, en el que las personas pasan a ocupar el centro de atención, siendo los sujetos a asegurar, y donde, a diferencia de lo que ocurría en la visión realista en la que se asentaba la *seguridad nacional*, los Estados ya no son ni los actores últimos a proteger ni las únicas fuentes de amenaza a controlar (Rojas, 2012; Grasa, 2007; Mack, 2005; MacLean et al. 2005; McDonald, 2002). Se trata de una concepción multidimensional de la seguridad, en la que al tradicional *freedom from fear* (sentirse libre de miedos) se le suma el denominado *freedom from want* (sentirse libre de necesidades), de tal modo que la seguridad se ve afectada por procesos desarrollados en ámbitos muy diversos (Mack, 2005; Sanahuja, 2008a).

De esta forma, no sólo se contempla que el Estado, en determinados contextos, puede convertirse en la principal amenaza a la seguridad humana –cuando vulnera los derechos humanos de su ciudadanía–, sino que, en lo que aquí más atañe, se han diversificado de manera exponencial las fuentes y tipos de amenazas que acechan en la actualidad a dicha seguridad. Emergen así multitud de fenómenos que ponen en riesgo la propia supervivencia y bienestar de las personas, en los que el *hegemon* estaría incapacitado para proveer de forma aislada la seguridad demandada, cuya adecuada provisión reclamaría una acción cooperativa y concertada a escala internacional, en la que los países del Sur desempeñarían un rol crucial.

A modo de ejemplo, sin la participación de estos países, resultará muy complicado, si no imposible, trazar estrategias eficaces para la mitigación del cambio climático (gráfico 1), siendo ineludible incorporar a potencias emergentes con gran capacidad contaminante como China, Brasil, la India o activar en los países en desarrollo políticas que reduzcan la degradación de la masa forestal. Y lo mismo sucede si se pretende regular y garantizar la circulación de las personas migrantes en condiciones que no pongan en riesgo sus vidas; desplegar políticas orientadas a la prevención y contención de grupos terroristas, del narcotráfico y del crimen organizado internacional; disponer de un sistema financiero estable; o coordinar respuestas sanitarias capaces de controlar la posible expansión de una enfermedad contagiosa. En todos estos casos, la participación de los países del Sur resulta obligada si se pretende ofrecer respuestas eficaces (Beck, 2002).

Gráfico 1. Evolución de la distribución Norte-Sur de la emisión de dióxido de carbono a la atmósfera



Fuente: World DataBank (Banco Mundial)

En definitiva, los cambios estructurales que se han producido en el sistema internacional, especialmente los ligados al fin de la guerra fría, abrieron espacios de oportunidad para el surgimiento y consolidación de nuevas percepciones y definiciones de la seguridad de naturaleza multidimensional y más apegada a la protección de las personas. En este marco y en un contexto de creciente

interdependencia, determinados fenómenos, surgidos o agudizados como resultado de los procesos de transnacionalización en curso, han comenzado a ser percibidos como nuevas amenazas para cuya resolución resulta ineludible un mayor protagonismo de los países del Sur como proveedores de seguridad. Un hecho que evidencia la transformación y redistribución del poder que ha operado en los últimas décadas en esta estructura.

b) La estructura de producción: el papel de los países del Sur en un espacio transnacionalizado

Uno de los ámbitos en los que más notorios han sido los cambios acaecidos en la distribución del poder en el sistema internacional es el relativo a la producción. En la raíz de estos cambios aparece una transformación en la propia lógica y en los parámetros en los que venía discurriendo la actividad productiva, al producirse un desplazamiento desde el mercado nacional hasta el mercado mundial como espacio de referencia para la toma de decisiones, lo que ha afectado centralmente tanto al papel de las empresas —que pasan a constituirse como actores transnacionales— como de los propios Estados (Sanahuja, 2008a; Strange, 1988). Este cambio y las políticas que lo han acompañado han generado efectos muy diversos en la estructura productiva mundial en dos direcciones fundamentales: la acumulación de un mayor poder por parte de las empresas transnacionales (Strange, 2001) y el creciente protagonismo de determinados países del Sur (Banco Mundial, 2011).

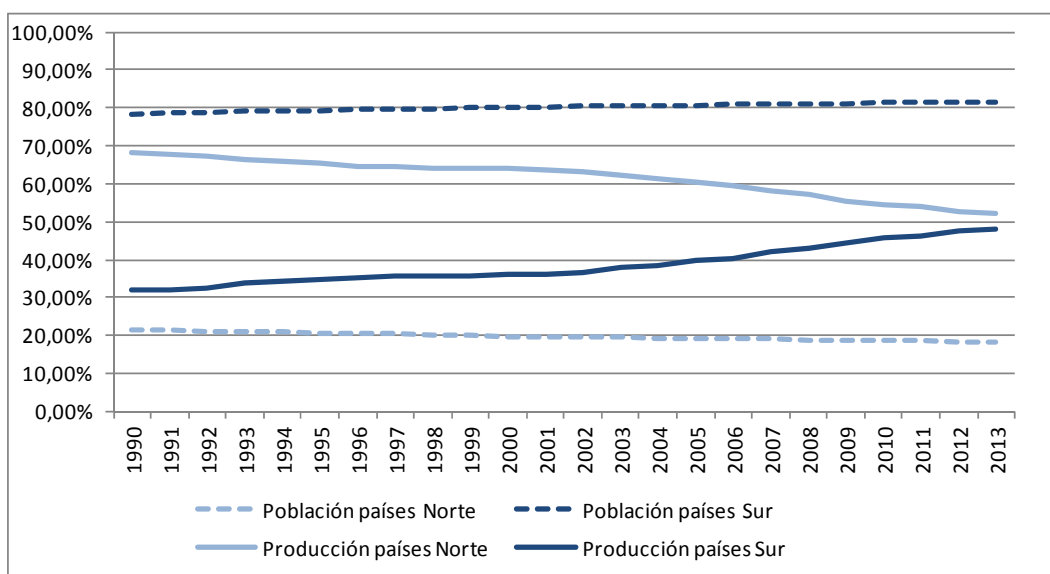
Aunque aquí el análisis se centrará fundamentalmente en el segundo de ellos, el primero de estos fenómenos presenta también importantes implicaciones de carácter Norte-Sur. Existen varios factores que han incidido en la acumulación de mayores cuotas de poder por parte de las empresas en el escenario internacional. Por un lado hay que referirse a la transición que la globalización ha impulsado desde modelos fordistas de producción hacia otros de carácter postfordista. Si el primero concebía el proceso productivo de una forma más centralizada y físicamente ubicada en un mismo centro de producción —en los que entraban los componentes y salía el producto final—, el postfordismo descansa en la transnacionalización del proceso productivo y

en su consiguiente segmentación (Lipietz, 1987, 1992 y 1997), a través del establecimiento de “cadenas de valor” que, en su propósito de reducir los costes y buscar la mayor rentabilidad posible, atraviesa las fronteras nacionales. Apoyadas en los avances registrados en el ámbito de la comunicación y el transporte, se tejen así numerosas redes productivas de alcance global que socavan la relevancia del territorio y, con ello, la capacidad del Estado para influir sobre ellas.

Por otro lado, la progresiva acumulación de poder que de este fenómeno se deriva para las empresas no se entendería al margen de los cambios normativos que han operado al respecto en la comunidad internacional: los procesos de liberalización o de protección a la inversión, entre otros, son cruciales en este sentido (Sanahuja, 2008a). Una acumulación de poder que, por lo demás, no solo ha beneficiado a las empresas transnacionales del Norte, sino que también, de forma muy significativa, ha afectado también a las empresas transnacionales del Sur.

El segundo de los fenómenos —el creciente protagonismo adquirido por los países del Sur en esta reubicación productiva que se ha producido a escala global— resulta claramente observable a partir de la información disponible.

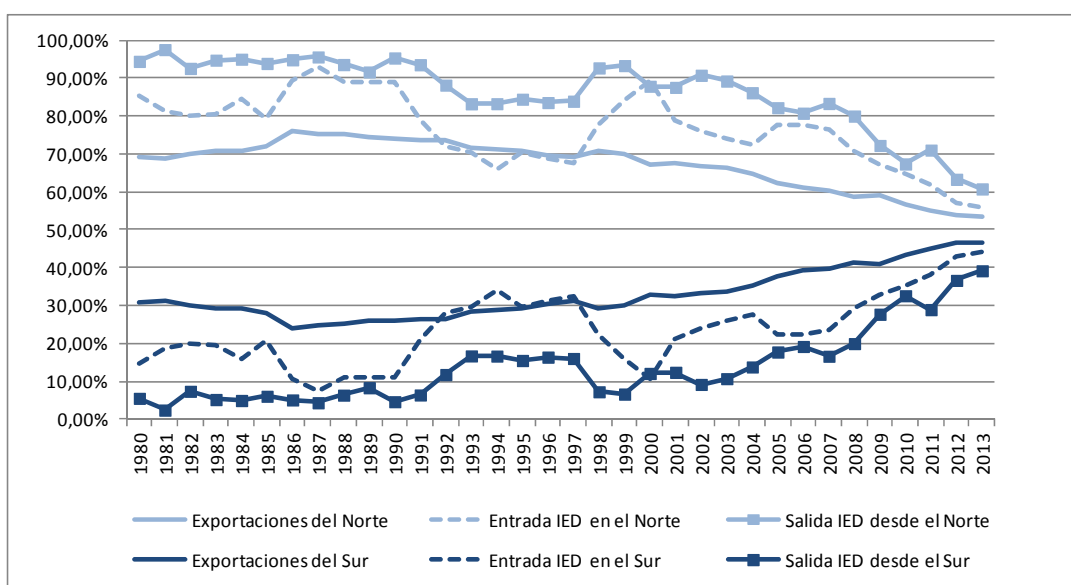
Gráfico 2. Evolución de la distribución Norte-Sur de la producción mundial (PIB en PPA)



Fuente: World DataBank (Banco Mundial)

Si se atiende a las últimas dos décadas se aprecia que, entre 1990 y 2013, los países del Sur han pasado de ser responsables del 32% al 48% de la producción mundial, cayendo por consiguiente en esos mismos años el peso de los países del Norte desde el 68% al 52% (gráfico 2). Un proceso de convergencia en la distribución productiva Norte-Sur que no cabe ser explicado por el factor demográfico, con alteraciones poco significativas en ese periodo, sino que denota los cambios acontecidos en las pautas y estrategias de producción a escala internacional y la creciente incorporación de los países del Sur a estos procesos. Como se señaló, es la transnacionalización de la actividad productiva la que está detrás de los fuertes procesos de segmentación y son estos los que, a su vez, han impulsado fenómenos como la deslocalización o el aumento de la inversión hacia los países emergentes, incrementando su presencia y protagonismo (Banco Mundial, 2011; Sanahuja, 2008a; Hobsbawn, 1999).

Gráfico 3. Evolución de la distribución Norte-Sur del comercio y la inversión mundiales



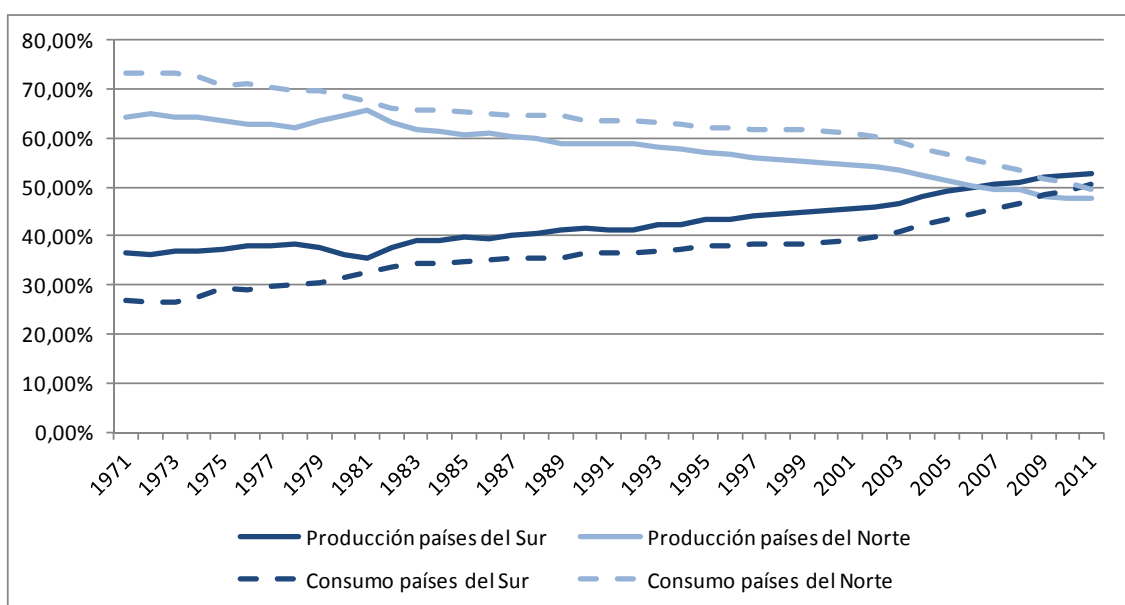
Fuente: World DataBank (Banco Mundial) y UNCTAD

Todo ello ha derivado en una mayor participación de los países del Sur no sólo en la producción sino también en el comercio mundial —que pasa del 25% al 46% entre 1990 y 2013— y en la inversión extranjera directa (IED). En este último apartado, la participación de los países del Sur se habría incrementado del 15,73% al 44,26% en lo

que se refiere a la entrada de IED y del 0,29% al 39,21% en cuanto a flujos de salida (gráfico 3).

Esta redistribución que, en términos Norte-Sur, se está produciendo en las esferas productiva, inversora y comercial a escala global, tiene su correlato en ámbitos específicos de gran trascendencia en términos de relaciones de poder en el sistema internacional. Uno de ellos es lo relativo a la producción y consumo de energía, con repercusiones muy directas tanto en lo que se refiere al aseguramiento del abastecimiento energético como a la sostenibilidad medioambiental del planeta, lo que presenta también importantes implicaciones para la estructura de seguridad anteriormente analizada. También aquí hay transformaciones estructurales de gran calado, habiendo pasado el Sur a concentrar porcentajes de producción y consumo energéticos ya superiores a los presentados por el Norte. Así, entre 1971 y 2011 los países del Sur han pasado a ser responsables del 36% al 53% de la producción energética total y del 27% al 51% del consumo mundial de energía (gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución de la distribución Norte-Sur de la producción y el consumo energéticos



Fuente: World DataBank (Banco Mundial).

Todo ello indica la fuerte presencia que los países del Sur, y en especial las potencias emergentes, han alcanzado en una estructura productiva hegemónica de forma

exclusiva por el Norte hasta hace poco tiempo. Este mayor protagonismo ha estimulado el establecimiento de una “actitud más asertiva” por parte de estos países en el escenario internacional, que se ha reflejado en hechos como, por ejemplo, la reclamación de reformas en la distribución del voto en organismos como el FMI y el Banco Mundial o la conformación del denominado G-20 en el seno de la OMC (Sanahuja, 2008a: 47). Se trata, en definitiva, de un conjunto de cambios estructurales de los que se derivan importantes transformaciones en los equilibrios de poder que operan en el sistema internacional, situando en un papel más relevante a los países del Sur.

c) La estructura de finanzas: el papel de los países del Sur en la disposición de capital

A pesar de la escasa atención que la disciplina de las relaciones internacionales ha dedicado tradicionalmente a esta cuestión, las finanzas constituyen un ámbito cada vez más relevante en términos de distribución del poder en el sistema internacional (Cohen, 2012 y 2006; Strange, 1988; Sanahuja, 2008a). Se trata, además, de una estructura que muestra dos particularidades que conviene considerar de antemano. Por un lado, es en este ámbito donde se observa con mayor nitidez el desplazamiento de poder desde los Estados a los mercados, así como la suerte de “evaporación” que el poder parece haber experimentado en ámbitos muy específicos, existiendo espacios donde resulta difícil identificar los centros de decisión, no por ello dejando de producir resultados con ganadores y perdedores claramente perceptibles. En todo caso, es claro que la integración financiera global, impulsada por los acelerados procesos de liberalización y desregulación de los movimientos de capital y por los avances tecnológicos registrados en las últimas décadas (Abdelal, 2007), ha llevado a un mayor protagonismo de los agentes privados y a una creciente financiarización de la economía (Álvarez, 2013).

Este contexto, a su vez, ha alentado comportamientos especulativos y el desarrollo de una ingeniería financiera cada vez más compleja e hipertrofiada —con la proliferación de nuevas prácticas y productos como las titulaciones o los derivados— que ha incrementado los ya de por sí elevados niveles de incertidumbre y volatilidad con los

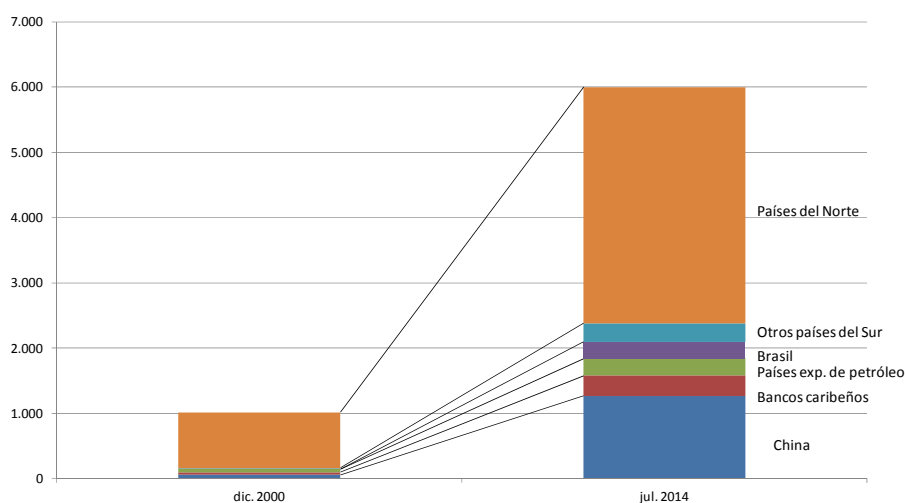
que se opera en este terreno. En un mercado profundamente integrado pero con severos problemas de transparencia e información —incapaces de ser corregidos por unas agencias de calificación del riesgo con obvios conflictos de intereses—, esta dinámica no sólo no ha reducido el riesgo, como en ocasiones se dice perseguir con tales innovaciones financieras, sino que lo ha convertido en sistémico (Gómez, 2014; Vilariño, 2011; Sanahuja, 2008a). Un riesgo sistémico, pues, que acaba afectando tanto a los países del Norte como a los del Sur y cuyo *locus* descansa en el poder adquirido por distintos grupos privados de interés privados y en la ausencia de una gobernanza y regulación adecuadas.

Por otro lado, caracteriza a la estructura de finanzas una suerte de asimetría fundacional —tomando como referencia el surgimiento del sistema de Bretton Woods tras la Segunda Guerra Mundial— en relación con los privilegios y cuotas de poder que le confiere a Estados Unidos, en términos de control y creación del crédito, el hecho de que el dólar actúe como moneda de reserva internacional. Un elemento que ha permitido a este país financiar sistemáticamente su déficit acudiendo a un endeudamiento con bajos tipos de interés (Strange, 1988; Sanahuja, 2008a) y que está en estrecha relación con el papel de *hegemon* que, como se señalaba en el análisis de la estructura de seguridad, Estados Unidos ha tratado de desempeñar en el sistema internacional.

Sin embargo, también en relación con este último apartado se detectan interesantes reequilibrios de poder entre los países del Norte —en este caso de manera concreta Estados Unidos, por su papel de valedor internacional— y los países del Sur (Cohen, 2012). En buena medida como resultado de las costosas campañas militares iniciadas en Afganistán e Irak tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en el marco de su doctrina de la lucha contra el terrorismo global, Estados Unidos ha incurrido en elevados déficit fiscales y por cuenta corriente que le han obligado a ampliar de forma muy acusada la emisión de títulos del Tesoro (Stiglitz y Bilmes, 2008; Sanahuja2008b). En este contexto, los datos revelan que entre diciembre de 2000 y julio de 2014 Estados Unidos multiplicó por seis el endeudamiento total contraído a través de esta vía, dentro del cual el valor de los títulos en manos específicamente de países o bancos

del Sur se multiplicó por 15. Dicho de otro modo, han sido diversos actores del Sur los encargados de asumir la mayor parte de la financiación que ha requerido el incremento déficit generado por Estados Unidos en estos últimos años, de tal forma que entre los principales tenedores de títulos del tesoro estadounidense se han situado actores como los bancos caribeños, los países exportadores de petróleo, Brasil y, de manera especialmente destacada, China (gráfico 5).

Gráfico 5. Títulos del Tesoro emitidos por EEUU y principales acreedores (en miles de millones de dólares)



Fuente: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos

Un hecho que denota la creciente dependencia financiera de Estados Unidos respecto a los países del Sur, que se han constituido en importantes acreedores de este país; o, de manera más precisa, la agudización de las interdependencias existentes entre ambas partes, puesto que la competitividad y exportaciones de algunos de estos acreedores, y muy particularmente China, dependen en buena medida de que no se produzca una devaluación del dólar, lo que explica tal compromiso como financiadores del déficit estadounidense (Sanahuja, 2008a y 2008b). Una realidad que, en definitiva, vuelve a revelar las transformaciones y reequilibrios que también en este ámbito se están produciendo entre los países del Norte y los países del Sur.

Junto a ello, otro síntoma de la marcada relevancia que la estructura de las finanzas tiene en la distribución del poder en el sistema internacional, y donde también se

aprecian importantes transformaciones, es el papel desempeñado por las instituciones financieras internacionales y el control que sobre ellas han ejercido las potencias hegemónicas del Norte. El control de instituciones como el FMI o el Banco Mundial ha otorgado amplias cuotas de poder a estos países en cuestiones cruciales: no solo les ha garantizado una elevada influencia en la toma de decisiones en asuntos relativos a los flujos monetarios y financieros a escala global, sino que también les ha conferido la capacidad de permitir o restringir el acceso a financiación de buena parte de los países del Sur e influir con ello en sus propias políticas domésticas, a través de las condicionalidades asociadas a los préstamos.

En este sentido, los intentos de reequilibrar esta estructura de poder por parte de los países del Sur han ganado fuerza en los últimos años en dos frentes distintos. Por un lado, y aunque con poco éxito, desde 2010 se abrió un proceso de reforma en los organismos financieros internacionales que pretende ir adecuando la distribución de poder que rige en su seno a la realidad económica actual, de tal modo que se vea ampliada la participación y cuota de voto de los países del Sur, fundamentalmente de las potencias emergentes. Por otro lado, en los últimos años han surgido importantes iniciativas desde el Sur que pretenden reducir la dependencia financiera tradicionalmente existente con las potencias del Norte. Este es el caso, por ejemplo, de los denominados Banco del Sur en América Latina o del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS⁷, en cuyos orígenes está la búsqueda de una mayor autonomía financiera respecto al Norte por parte de países del Sur.

En suma, la gestión del crédito y las finanzas ha emergido con mucha fuerza como instrumento de poder en el sistema internacional en las últimas décadas. Si bien su control ha estado tradicionalmente en manos de las potencias del Norte, especialmente Estados Unidos, el creciente papel desempeñado como acreedores por parte de los países emergentes, junto con los cambios que se están produciendo en la

⁷ El Banco del Sur se constituyó en 2009 con un capital inicial de 20.000 millones de dólares y tiene a Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela como miembros, a los que se suman Chile y Perú como observadores; por su parte, el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, en el que participan Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, arrancó en julio de 2014 con un capital autorizado de 100.000 millones de dólares.

arquitectura financiera internacional, revelan importantes reequilibrios y transformaciones en la estructura de finanzas que opera en el sistema internacional, situando a los países del Sur en un lugar más relevante en los procesos y lógicas que definen esta estructura.

d) La estructura de bienestar: el papel de los países del Sur en la gobernanza del sistema

Quizás el cambio más relevante registrado en la estructura de bienestar en las últimas décadas sea el hecho de que, como resultado de la globalización y de las interdependencias que esta provoca, buena parte de los problemas relacionados con el desarrollo dejan de percibirse como un problema exclusivo de quien los padece, afectando a la comunidad internacional en su conjunto (Alonso y Sanahuja, 2006). Así, fenómenos que lastran el bienestar, como la pobreza o la desigualdad, generan efectos perversos no sólo en quien los sufre directamente –que, no obstante, siguen siendo las principales víctimas– sino también en los propios países del Norte, a los que les retorna en forma de flujos descontrolados de inmigración irregular, epidemias sanitarias, perjuicios medioambientales o distintas formas de violencia y crimen organizado internacional, por poner algunos ejemplos⁸. Se trata de un hecho que, de nuevo, remite también a cambios subyacentes en las ideas y percepciones existentes en torno a la generación de bienestar y que ha inducido a los países del Norte a incrementar su preocupación por los niveles desarrollo en el mundo, estimulando conductas que podrían denominarse de *egoísmo cooperativo*⁹ que, en última instancia, descansan en un cierto reforzamiento del vínculo entre el bienestar propio y el colectivo.

En este sentido, aunque generalmente se ha tendido a asimilar el compromiso de los países del Norte con el desarrollo con sus políticas de ayuda, cada vez es más notorio que el aumento de los niveles de progreso y el bienestar de los países del Sur depende

⁸ En la línea de lo que Susan George (1994) ya denominó como “efectos boomerang”.

⁹ Esta conducta ha sido catalogada por José Antonio Alonso en diversos textos y conferencias como de “egoísmo responsable”.

en mayor medida de un conjunto más amplio de políticas, cuyo impacto resulta mucho más determinante que la estricta ayuda al desarrollo. Si bien esta política mantiene un relevante papel que desempeñar en el sistema internacional (Alonso, 2012) y puede ser un indicador a tener en cuenta en cuanto al compromiso de los países del Norte con el desarrollo, son las políticas desplegadas en ámbitos como el comercial, agrícola, financiero, migratorio, tecnológico o medioambiental, por señalar algunos de los más relevantes, las que en última instancia condicionan las oportunidades reales de progreso de los países y las que, por tanto, pueden contribuir de forma más relevante a la conformación de un mundo más estable, justo y seguro. De ahí que el compromiso con la generación de bienestar en el sistema internacional y en los países que en él confluyen no pueda concebirse como una tarea exclusiva de las políticas de ayuda, de limitadas capacidades al respecto, sino que resulte imprescindible integrar la visión del desarrollo en el conjunto de las políticas públicas con implicaciones en la materia, lo que exige una mayor Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) (Millán, 2014; Millán et al., 2012; Unceta, 2010; Alonso et al., 2010; Ashoff, 2005; Alonso y Fitzgerald, 2003).

La generación de bienestar queda, pues, cada vez más ligada a la implementación de políticas coherentes con el desarrollo a escala internacional, que trascienden con mucho a la propia ayuda (Unceta, 2013a y 2013b; Unceta et al., 2012). A la vez, tampoco cabe recluir esta tarea a la actividad de los países del Norte: en muchos de los ámbitos señalados, el impacto de las políticas desplegadas por los países del Sur presentan también una notable y creciente incidencia. De hecho, algunas de las externalidades que afectan negativamente a los países del Sur no están causadas solo por los países del Norte, sino también por otros países en desarrollo, muy particularmente los países emergentes y de renta media (Alonso et al., 2014a). La lucha contra el cambio climático es, seguramente, el ejemplo más claro al respecto. Esto último obliga a considerar la necesidad de que también los países del Sur se vean compelidos a integrar progresivamente la CPD en su proceder, asumiendo su rol como actores de desarrollo (Millán y Santander, 2013) y conformando un sistema internacional de “responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas”, como se ha defendido en distintas cumbres internacionales sobre la materia.

A esto último hay que sumar que, en un mundo crecientemente interdependiente y transnacional, la articulación de políticas más coherentes con el desarrollo descansa en buena medida en la adecuada provisión de Bienes Públicos Internacionales y en la generación de marcos normativos de naturaleza supraestatal en ámbitos clave. Estas dos tareas cruciales no sólo explican y refuerzan la necesidad de integrar a los países del Sur en los esfuerzos por promover el desarrollo en el sistema internacional, sino que, además, reclaman mayores dosis de gobernanza a escala regional y global (Beck, 2004; Held, 2005 y 2012; Archibugi, 2005). La capacidad de ordenar y regular determinados procesos de naturaleza transnacional, a través de acciones políticas concertadas a nivel multilateral, adquiere, pues, especial trascendencia para el trabajo por el desarrollo a escala internacional.

En definitiva, todo ello denota la conexión existente en el mundo actual entre la generación de bienestar y la construcción de gobernanza democrática a escala supraestatal, una tarea para la que la participación e implicación de los países del Sur resulta cada vez más determinante. Así, además de reclamar reformas en la arquitectura institucional del sistema internacional, este hecho denota la pérdida de poder estructural por parte de los países del Norte para proveer bienestar a escala global y un reequilibrio también en este ámbito con los países del Sur.

e) Consideraciones finales sobre los cambios en la estructura y la distribución del poder

A lo largo de los epígrafes anteriores se ha tratado de ilustrar las transformaciones que se están produciendo en el sistema internacional –particularmente en las estructuras de seguridad, producción, finanzas y bienestar– y que parecen estar conduciendo a un escenario especialmente cambiante y dinámico en el que los países del Sur cobran mayor protagonismo y relevancia que el que habían venido desempeñando hasta hace un par de décadas. No obstante, cabría hacer tres consideraciones finales para obtener una visión más completa de este proceso.

En primer lugar, conviene no perder de vista que los cambios que se están produciendo en la distribución del poder en el sistema internacional tienen que ver

con desplazamientos en más de una dirección. El análisis se ha centrado aquí fundamentalmente en los reequilibrios que están teniendo lugar entre los países del Norte y del Sur, produciéndose un desplazamiento de poder desde los primeros hacia los segundos, de tal forma que estos últimos estarían acumulando una mayor presencia y protagonismo en esferas clave del ámbito internacional. En la medida en la que la emergencia y proliferación de la cooperación Sur-Sur es un fenómeno en estrecha conexión con este tipo de desplazamiento, se ha focalizado en él la mayor parte del análisis. No obstante, como en algún punto se ha advertido, ello no debe llevar a obviar el desplazamiento de poder que de forma paralela se está produciendo no ya entre unos Estados y otros –que son los que más carga explicativa poseen a la hora de entender la emergencia de la cooperación Sur-Sur–, sino desde los Estados a los mercados, otorgando mayores cuotas de poder a actores privados que operan en el sistema internacional y sin cuya consideración resulta imposible comprender algunas de las dinámicas más relevantes a las que se asiste en la actualidad. Aunque trascendiéndolo y respondiendo a otra naturaleza, este segundo tipo de desplazamiento también presenta implicaciones para los equilibrios de poder Norte-Sur: el creciente peso e influencia que en el escenario internacional están alcanzando las empresas transnacionales del Sur serían un claro síntoma de ello.

En segundo lugar, hay que señalar que este creciente protagonismo adquirido por los países del Sur se ha tratado aquí en términos agregados, lo que tampoco debe llevar a ignorar las enormes disparidades que existen entre los países que componen este grupo y el distinto peso que cada uno de ellos, especialmente los denominados emergentes, tiene en algunas de las dinámicas y reequilibrios analizados. En este sentido, pues, no sólo es fundamental atender a la creciente heterogeneidad que caracteriza a los países del Sur –tarea que se aborda en el epígrafe siguiente–, sino que resulta obligado aludir al peso que países como China acumulan en buena parte de los procesos descritos: por poner algunos ejemplos, este país de manera aislada concentra el 21% de la inversión y del consumo energético, el 18% de la producción de energía y el 16% de la producción a escala mundial. Y algo similar ocurre, aunque a menor escala, con países como India o Brasil cuya incidencia en el denominado “Sur” es especialmente significativa.

Por último, el análisis hasta aquí realizado se ha sustentado en las transformaciones experimentadas en las diversas estructuras que confluyen, de forma superpuesta e interrelacionada, en el sistema internacional. Ahora bien, la adecuada comprensión de estas dinámicas y procesos requiere acudir también a factores de tipo ideacional más ligados al papel de los agentes que operan en dichas estructuras. Detrás de la transición experimentada desde el concepto de seguridad nacional hasta el de seguridad humana, de los cambios observados en las pautas y preferencias productivas, de lo relativo a la circulación y acceso al crédito o de la vinculación entre generación de bienestar y gobernanza global, existen un conjunto de ideas y percepciones que también condicionan el comportamiento de los agentes. Este hecho, fundamental para interpretar el cambio y los aspectos dinámicos mostrados por el sistema internacional, junto con otros de índole ideacional, está en la base del análisis de los factores sociocognitivos que se aborda en los siguientes epígrafes.

5. Factores promotores de la cooperación Sur-Sur (II): cambios en las percepciones, identidades e intereses de los agentes

5.1. Introducción: los factores sociocognitivos e ideacionales en la cooperación Sur-Sur

Junto con lo expuesto hasta aquí, una comprensión más adecuada y completa de la emergencia de la cooperación Sur-Sur requiere dedicar una especial atención a los factores de tipo sociocognitivo e ideacional —como las percepciones, identidades e intereses— que intervienen en este fenómeno. Por esta razón se opta por incorporar algunos de los elementos en los que descansa el socialconstructivismo y, en concreto, su adaptación teórica al ámbito de las relaciones internacionales (Wendt, 1999; Hopf, 1998). Como se verá, la utilidad de recurrir al enfoque socialconstructivista descansa aquí en dos aspectos fundamentales. Por un lado, permite superar las limitaciones que han presentado las teorías racionalistas de las relaciones internacionales —a las que se adscribe el *mainstream* de la disciplina— al considerar las identidades e intereses de los actores como realidades dadas e inmutables (Checkel 1998; Salomon, 2001). Por otro lado, permite superar las limitaciones que la Teoría del Poder Estructural

anteriormente expuesta puede presentar para explicar el cambio y la dinámica social, al centrar la capacidad explicativa en las estructuras y desatender el papel de los agentes.

Así, fuertemente asentado en contribuciones provenientes de la sociología (Berger y Luckman, 1968; Giddens, 1995), el socialconstructivismo parte de la consideración de que la sociedad –en este caso, la sociedad internacional– no es una realidad objetiva (Guzzini, 2000). Junto con el mundo material, coexiste un conjunto de ideas y significados intersubjetivos que son los que dan sentido último a esa realidad y en las que, en última instancia, descansan elementos tan cruciales para comprender el funcionamiento de la sociedad internacional como las normas o las instituciones (Wendt, 1999; Zehfuss, 2001; Checkel, 1999). La realidad está permanentemente sometida, pues, a un proceso de construcción social y de significado, pese a que los actores tiendan a realizar una cierta objetivación o “reificación” de la estructura en la que se desenvuelven, con el fin de atribuirle un carácter más estable, predecible y permanente (Berger y Luckmann, 1968, Wendt, 1987).

Sin embargo, a pesar de esa apariencia objetiva con la que se presenta, el socialconstructivismo trata de no perder de vista que una realidad o estructura determinada siempre es un producto social y, por tanto, históricamente contingente y transformable (Pustovitovskij y Kremer, 2012; Schünemann, 2006). Partiendo de este marco, se concibe que existe una interacción constante entre agente y estructura – más allá de la mayor preeminencia explicativa que quepa dar, en determinados casos, a uno u otro elemento– que genera efectos constitutivos en ambas direcciones: mientras la estructura define un entorno que condiciona el marco de oportunidades y limitaciones con el que se encuentran los agentes para desplegar sus acciones, son estos los que, a través de sus propias prácticas y comportamientos, se encargan de reproducir o transformar dicha estructura (Wendt, 1987, 1992 y 1994; Onuf, 1989 y 1994; Giddens, 1995).

La existencia de esta constitución mutua entre agente y estructura obliga a prestar una mayor atención que la mostrada por la Teoría del Poder Estructural por los aspectos sociocognitivos que contribuyen a explicar el comportamiento de los agentes en una

determinada estructura, a la vez que impide asumir sus identidades e intereses como una realidad dada e inmutable. Como es lógico, esto no implica que los actores –en este caso los países del Sur– no orienten su acción por un conjunto de intereses, como defiende el *mainstream* de la disciplina¹⁰, y en el marco de una estructura determinada, sino que estos intereses e identidades se encuentran en permanente construcción y redefinición, pasando por tanto a constituirse como variables a analizar (Schunemann, 2006; Adler, 2005; Zehfuss, 2001).

Así, en el caso de la emergencia de la cooperación Sur-Sur, la incorporación de estos elementos sociocognitivos no sólo permite, como se advirtió, explicar la dinámica y el cambio social y complementar adecuadamente la carga explicativa que corresponde a las transformaciones de tipo estructural que se han producido en el sistema internacional. Además de ello, hace posible explicar y comprender las distintas respuestas y modelos de cooperación Sur-Sur que los diversos países han articulado pese a operar en una misma estructura, lo que resulta clave para el objeto de estudio de esta investigación. De ahí, y del carácter inherentemente relacional de las identidades (Wendt, 1992 y 1994), que sea relevante analizar aquellos factores que han incidido en cómo estos actores perciben el sistema internacional, su papel en él y su relación con el resto de actores, orientando con ello sus intereses y comportamientos.

A esta última tarea se dedican los siguientes epígrafes. Para ello se abordará el análisis de tres factores fundamentales (diferenciación, identificación positiva e instrumentalización) que habrían incidido en las percepciones, identidades e intereses de los países del Sur, estimulando el desempeño de un rol más activo como donantes en el escenario internacional.

¹⁰ En algunos casos, estas corrientes han asumido el papel que las normas e instituciones pueden jugar como moduladoras del comportamiento de los agentes, pero siempre sin incorporar los efectos constitutivos que podrían tener en las identidades e intereses que orientan a estos actores. Es decir, para estas corrientes, las normas e instituciones pueden, a lo sumo, modificar los comportamientos de los actores, pero en ningún caso las identidades e intereses, que permanecen siempre invariables (Wendt, 1992).

5.2. Heterogeneidad y diferenciación entre los países del Sur

Como ya se señaló, desde mediados del siglo pasado operó en el sistema internacional una categorización que descansaba en la consolidación del binomio países del Norte/países del Sur (o países desarrollados/países en desarrollo), de tal forma que en muchas ocasiones se tendió a concebir a cada uno de estos bloques, y muy particularmente el segundo, como realidades homogéneas y monolíticas. Aunque los países del Sur presentaban ciertos rasgos en común a partir de los que se consideraba que podían derivarse algunos diagnósticos compartidos, pronto pudo observarse una tensión entre el carácter homogeneizador de esta etiqueta y las diversas realidades que presentaban los países que se agrupaban bajo ella (Alonso et al., 2011).

Producto de esta inadecuación y de los intentos de corregirla surgió la clasificación propuesta en los años sesenta por el Banco Mundial, vigente hasta hoy, que otorga la etiqueta de países de renta alta al “mundo desarrollado”, a la vez que desagrega el “mundo en desarrollo” en países de renta baja (PRB) y países de renta media (PRM), en función de los niveles de ingreso per cápita. Una clasificación que ya daba idea de las diferencias existentes entre los PRB y PRM, que no han hecho sino incrementarse hasta la actualidad. Además de las diferencias estructurales observables en estos países, algunos indicadores dan muestra del distinto peso y nivel de participación que presentan en el escenario internacional: por poner algunos ejemplos, cabe destacar que los PRB concentran el 11,9% de la población mundial, y tan solo el 1,49% del PIB mundial, el 4,62% de las exportaciones mundiales y el 1,49% de las entradas de IED; mientras los PRM aglutinan al 69,7% de la población mundial, el 46,7% del PIB mundial, el 41,8% de las exportaciones y el 42,7% de la entrada de IED (tabla 1).

Una clasificación que, además, se vio doblemente complementada para tratar de hacerla más representativa de la realidad mundial. Así, por un lado distinguió dentro de los PRM entre países de renta media-baja (PRM-B) y países de renta media-alta (PRM-A), entre los que se aprecian también ostensibles diferencias en cuanto a influencia y protagonismo internacional: mientras los primeros concentran el 35,9% de la población y tan solo el 15,06% del PIB mundial, los segundos muestran una participación en la producción mundial (31,7%) más acorde con su peso en la

población mundial (33,8%). Y, por otro lado, se vio complementada con una categoría adicional a partir de los trabajos del ECOSOC de Naciones Unidas, los denominados países menos adelantados (PMA), con la que se alude a aquellos países que a sus bajos niveles de ingreso suman una serie de condicionantes especialmente desfavorables para sus opciones de progreso.

Tabla 1. Comparativa entre indicadores seleccionados entre PRM y PRB (2013)

	Países de Renta Baja	Países de Renta Media
% Población mundial	11,91%	69,76%
% PIB mundial	1,49%	46,76%
% Exportaciones mundiales	4,62%	41,80%
% Entrada de IED	1,49%	42,77%
% Crecimiento anual de la población (% anual)	2,24%	1,14%
% Población urbana	29,98%	49,96%
Abonados a celulares (por cada 100 personas)	52,94	92,09
Usuarios de internet (por cada 100 personas)	7,13%	3273,00%
Deuda externa acumulada (%INB)	27,55%	21,95%

Fuente: Banco Mundial

Estas dificultades para captar y otorgar ciertas dosis de homogeneidad al mundo en desarrollo se han incrementado con el paso del tiempo, como resultado de la creciente heterogeneidad que han experimentado en las últimas décadas los países del Sur, cuestionando la validez y utilidad de estas clasificaciones. En todo caso, hoy podría decirse que la categoría de “mundo en desarrollo” o “países del Sur” alberga a, al menos, tres grandes grupos de países (Alonso et al. 2011): un grupo de países emergentes, que generalmente se ubicarían en el estrato de renta media-alta y caracterizados por un considerable dinamismo económico, una notable proyección internacional y una elevada participación en los sistemas comerciales y financieros globales; el grupo de los países menos adelantados, a los que se aludió anteriormente y que, ubicados fundamentalmente en África Subsahariana y Asia Meridional, se encuentran “marginados de las posibilidades dinámicas que encierra la globalización (Alonso et al., 2011: 27); y un grupo que transitaría entre los dos anteriores, en el que se ubicarían fundamentalmente PRB y PRM-B —con elevados niveles de regresión entre ambos— y que estaría conformado por países que suelen presentar una alta

dependencia y vulnerabilidad respecto al entorno internacional, alternando periodos de expansión con otros de severas restricciones. Todo ello sin obviar las diferencias existentes dentro de cada uno de estos tres bloques.

Esta breve radiografía sirve para incidir, en definitiva, la notable tendencia de divergencia interna que han experimentado los países del Sur (Ocampo y Vos, 2008), un hecho que, en términos de las percepciones que inciden en sus identidades y comportamientos, ha nutrido la construcción de una conciencia diferenciadora por parte de estos países respecto a su entorno. Así, la identificación, reconocimiento y asunción de estos rasgos diferenciales por parte de los diversos países del Sur ha estado en la base de importantes cambios respecto a cómo han concebido su propio papel en el sistema internacional. De un lado, se ha traducido en la elaboración de demandas diferenciadas en su rol de receptores de ayuda. En la medida en que se ha detectado la existencia de un conjunto de necesidades y problemáticas distintas que abordar para avanzar en sus respectivas sendas de desarrollo, especialmente entre PRB y PRM, estos últimos países han podido reclamar a los donantes una adaptación de sus prácticas, instrumentos y ámbitos de trabajo (Alonso, 2007 y 2013; Glennie, 2011). De otro lado, en lo que aquí más interesa, la percepción y constatación de que se disponía de unas capacidades y experiencias diferenciadas —algunas de las cuales se concentraban en ámbitos donde otros países del entorno presentaban necesidades y desafíos específicos—, activó el interés por explorar iniciativas de cooperación conjunta y el intercambio de conocimientos con estos países.

Se trataría, en cierto modo, de una “elección excepcional y consciente de transformar o superar papeles”, que descansa tanto en la existencia de razones para pensar sobre uno mismo en otros términos como en la percepción de que los costes generados por ese nuevo rol serán menores que las recompensas obtenidas (Wendt, 1992: 419). De esta forma, la creciente heterogeneidad experimentada por los países del Sur alentó un proceso de diferenciación autoconsciente entre los propios países del Sur que impulsó el desarrollo de acciones e iniciativas de cooperación a partir de las diferentes experiencias de desarrollo de cada uno, lo que, a su vez, fue construyendo y reforzando su identidad como potenciales donantes en el sistema internacional.

5.3. La identificación positiva entre países del Sur: el papel de los Bienes Públicos Regionales

Como se señaló, las identidades tienen un carácter inherentemente relacional, es decir, se es *algo* en referencia a *otros* y en un contexto determinado. Dentro de este marco, pueden desarrollarse formas muy diversas de percepción e identificación del otro —que, a su vez, incidirán en el comportamiento y la forma de relacionarse con él— conformando un *continuo* de posibilidades delimitado por dos extremos. En un extremo se situaría la *identificación negativa* con el otro, a partir de la interpretación de una situación determinada como una suerte de juego de suma cero, en el que el bienestar propio depende en cierta medida de un empeoramiento de la situación y condiciones en las que el otro se encuentra, dando lugar, por tanto, a pautas de relación basadas fundamentalmente en el conflicto. Un ejemplo de esta situación sería la relación mantenida entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la guerra fría o, por supuesto, la que se produce en cualquier contexto bélico entre dos actores. En el otro extremo cabría situar la *identificación positiva* con el otro, de tal modo que se interpreta que un incremento del bienestar propio depende de una mejora de la situación y condiciones en las que se encuentra el otro, lo que estimularía respuestas y relaciones basadas en la cooperación. Un ejemplo de esta situación podría apreciarse en la interpretación que prevaleció en la relación francoalemana en los años cincuenta del pasado siglo a la hora de impulsar la CECA y la Comunidad Económica Europea, orígenes de la actual Unión Europea o en los fundamentos doctrinales del sistema de Bretton Woods.

Obviamente, y a pesar de los ejemplos señalados con fines meramente ilustrativos, la complejidad que caracteriza a la sociedad internacional obliga a no considerar ambos extremos en términos absolutos, quedando prácticamente relegados a simples tipos ideales. En realidad, las relaciones entre actores suelen desarrollarse en puntos más intermedios y confusos, entremezclándose lógicas de distinto signo. Ahora bien, dentro de ello es razonable considerar que existen factores que pueden incidir, con distinta fuerza, en una dirección o en otra. En este sentido, en lo que se refiere específicamente a la percepción e identificación entre los países del Sur,

especialmente en las últimas dos décadas, han concurrido dinámicas y elementos que habrían estimulado el desarrollo de procesos de identificación positiva entre ellos, alentando la proliferación de esquemas de cooperación Sur-Sur.

Un primer elemento que habría operado en este sentido es la participación y presencia en los organismos internacionales, al compartir esos espacios y defender en muchas ocasiones posiciones comunes para determinados temas. Esta lógica, que está en los propios orígenes y fundamentos doctrinales de la cooperación Sur-Sur en los años sesenta y setenta del pasado siglo con la reclamación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), se vio notablemente desactivada en los años ochenta, en plena “década perdida” del desarrollo. No obstante, a partir de los años noventa, con el fin de la guerra fría, se entra de nuevo en contexto más propicio para la agenda de los países en desarrollo, que suscita una mayor búsqueda de discursos y demandas compartidas para incidir en los organismos internacionales. Si bien se trata de una actitud menos ambiciosa que la mostrada apenas dos décadas antes, dejando de lado la reivindicación de conformar una nueva estructura económica mundial, es cierto que a partir de los años noventa se intensifican los intentos de incidencia en cuestiones como la conformación de una agenda de desarrollo, a través de las Cumbres y Conferencias celebradas bajo el auspicio de Naciones Unidas, o la reclamación de reformas en la arquitectura institucional internacional, reforzando esa percepción de intereses compartidos (Prashad, 2012 y 2013).

Un segundo elemento, de especial trascendencia para activar una cierta identificación positiva entre los países del Sur, es la profundización de las interdependencias que trae consigo la globalización, especialmente a partir de los años noventa, y la consiguiente emergencia de un conjunto de desafíos y problemáticas que pasan a adquirir la naturaleza de bienes públicos internacionales o, específicamente para este caso, regionales. Cuestiones como la estabilidad monetaria y financiera, la adecuada regulación de los movimientos migratorios, la gestión de cuencas hidrográficas y de determinados recursos medioambientales –piénsese, por ejemplo, en la Amazonía– o la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado internacional, trascienden con mucho las fronteras nacionales y las capacidades regulatorias estatales.

En la medida en que la adecuada provisión y regulación de estos fenómenos genera externalidades positivas para los distintos agentes, su tratamiento adquiere el carácter de bienes públicos regionales, transformándose, en sentido contrario, en males públicos regionales con externalidades negativas cuando se produce su inadecuado tratamiento o subprovisión (Alonso, 2002; Kaul et al., 1999). Es precisamente esa naturaleza transfronteriza y supraestatal, junto con la ausencia de incentivos a su provisión unilateral por parte de cualquier agente, dado su carácter *no rival* y *no excluible*, el que obliga a acudir a estrategias de acción colectiva para ofrecer respuestas eficaces, situando al otro como colaborador necesario para alcanzar el bienestar propio.

En este sentido, en estrecha relación con esto último, y operando en una misma dirección, cabe aludir a los procesos de integración regional que han proliferado en buena parte del mundo en desarrollo. Como se tratará más adelante, desde los años noventa han surgido multitud de iniciativas regionales¹¹ que, en buena medida, son expresión de esta progresiva identificación positiva con distintos conjuntos de países del entorno regional, de tal forma que se percibe que a través de esos esquemas se pueden gobernar y gestionar más eficazmente los retos que la globalización plantea y proveer de manera más eficaz los bienes públicos regionales que demanda la construcción de un espacio de convivencia más estable y seguro.

En definitiva, la progresiva percepción de que existe una creciente necesidad del otro para abordar desafíos propios, como sucede con la provisión de los bienes públicos regionales y con las iniciativas de integración regional puestas en marcha, nutre también el proceso de identificación positiva con el resto de países, especialmente del entorno regional, alentando con ello la cooperación Sur-Sur.

¹¹ Piénsese, por ejemplo, que tan sólo en América Latina, y desde 1990, han surgido un amplio número de iniciativas regionales como Mercosur (1991), SICA (1993), la Asociación de Estados del Caribe (1994), la Organización de Tratados de Cooperación Amazónica (1995), ALBA (2004), UNASUR, (2008), CELAC (2010) o la Alianza del Pacífico (2012), que se sumarían a otras existentes como la OEA (1951), Mercado Común Centroamericano (1960), CAN (1969), CARICOM (1973), SELA (1975) o ALADI (1980).

5.4. La instrumentalización: cooperación e intereses nacionales de los países del Sur

Un tercer aspecto que habría influido en cómo perciben los países del Sur el recurso a la cooperación, y que incidiría favorablemente en su progresiva asunción de un rol como donantes en el escenario internacional, tiene que ver con las posibilidades que este instrumento brinda para promover otros objetivos de interés nacional.

Como es sabido, la cooperación al desarrollo tradicional (o Norte-Sur) ha estado permanentemente sometida a esta crítica, de tal modo que una parte considerable de los flujos de ayuda caben ser mejor explicados a partir de la agenda e intereses del donante que de las demandas y necesidades de desarrollo del receptor. Se trataría de una *instrumentalización* de la ayuda que ha sido fuente de críticas por parte de la sociedad civil, los expertos académicos, diversos organismos internacionales y los propios países en desarrollo, principales afectados por tales prácticas, y que habrían experimentado un cierto aprendizaje en este sentido como receptores.

Así, la experiencia demuestra que bajo la forma de ayuda al desarrollo pueden llevarse a cabo operaciones y prácticas que pueden ser útiles para la consecución de objetivos muy diversos de interés nacional: de tipo comercial, cuando se recurre, por ejemplo, a la ayuda ligada, vinculando la dedicación de los recursos otorgados a los bienes y servicios del donante, lo que puede ser útil para objetivos como la internacionalización de la empresa; de tipo financiero, fundamentalmente cuando se recurre a la ayuda de carácter reembolsable que, aun concediéndose en condiciones más ventajosas que las que ofrece el mercado, acaba presentando un saldo neto favorable para el donante y es apuntado como un activo, en lugar de cómo un gasto, en su contabilidad nacional; de tipo energético, cuando existe una cierta conexión entre la transferencia de recursos financieros y la obtención de un mejor acceso por parte del donante a los recursos naturales del país receptor; de tipo político, cuando la ayuda se vincula a la búsqueda de una mayor influencia y poder o la obtención de contrapartidas concretas, lo que puede adquirir formas muy diversas, como el apoyo del receptor al donante en los organismos internacionales o el control y contención de las migraciones en origen; o, por último, y sin ánimo de exhaustividad, de tipo doméstico, cuando el despliegue

de una determinada política de ayuda puede tener implicaciones para la legitimación de los discursos dirigidos a la ciudadanía nacional.

En este marco, no existen razones para suponer que, del mismo modo que la promoción de los intereses propios constituye uno de los diversos componentes –de mayor o menor peso, según las distintas visiones– que explican las políticas de ayuda de los donantes tradicionales, los países del Sur se encuentren exentos de esta motivación en su papel de donantes. Más bien al contrario, como se abordará más adelante, también se ha comenzado a detectar prácticas y comportamientos dentro de la cooperación Sur-Sur que denotan la presencia de otros objetivos de interés nacional distintos a la promoción del desarrollo del receptor.

Por lo demás, hay que considerar que estas prácticas perniciosas desde el punto de vista de la promoción del desarrollo se han visto cada vez más sometidas a ciertas constricciones en el caso de la cooperación Norte-Sur que, por su carácter más incipiente, no están presentes aun en la cooperación Sur-Sur. Es el caso, por un lado, de los consensos y mecanismos impulsados por organismos como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE¹², que no tiene de momento parangón en el caso de la cooperación Sur-Sur; o, por otro lado, del papel de monitoreo e incidencia que ha desempeñado la sociedad civil en las políticas de cooperación de los donantes del Norte, de mucha menor presencia y repercusión hasta la fecha en la cooperación Sur-Sur.

En suma, este papel de facilitador que la ayuda al desarrollo ha venido desplegando desde sus orígenes para la persecución de otros objetivos de interés nacional, habría incidido también en la percepción que los países del Sur se han construido en torno a esta política, encontrando motivaciones adicionales —de corte más realista e instrumental— para su emergencia como donantes en el sistema internacional.

¹² A modo de ejemplo, y con todas sus limitaciones, puede aludirse en este sentido a los consensos alcanzados en torno a la limitación de la ayuda ligada en el denominado Paquete de Helsinki (1992), a los principios recogidos en el marco de la denominada agenda de la eficacia de la ayuda o al desarrollo de mecanismos de evaluación inter pares (*CAD Peer Review*).

5.5. Consideraciones finales: aspectos sociocognitivos y funcionalidad de la cooperación Sur-Sur

A lo largo de este epígrafe se han expuesto diversos factores de tipo sociocognitivo que contribuirían a explicar, junto con los cambios estructurales analizados en el epígrafe anterior, la reciente emergencia y proliferación de la cooperación Sur-Sur, en la medida en que inciden en la forma en la que los países perciben este recurso y, por tanto, en la toma de decisiones de los países que la protagonizan, introduciendo nuevos incentivos a su puesta en práctica.

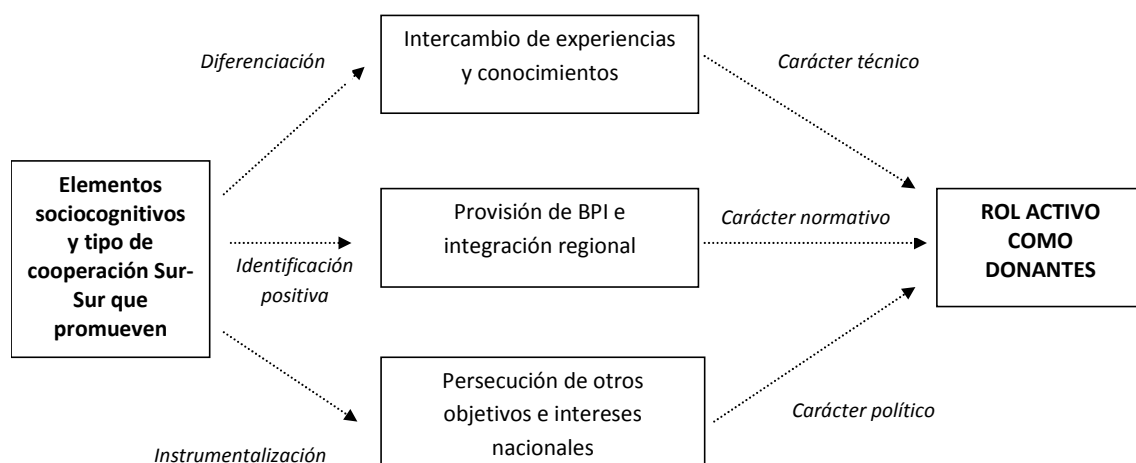
En este sentido, y aunque de distinta naturaleza, se trata en todos los casos de elementos que presentan una determinada funcionalidad para las matrices de política exterior y los marcos cognitivos (Van der Veen, 2011; Malacalza, 2012) que orientan la acción de estos países. Así, cada uno de estos elementos (diferenciación, identificación positiva e instrumentalización) y, de manera concreta, las prácticas y dinámicas en las que se traducen, estarían en sintonía con el conjunto más amplio de intereses y objetivos que define el marco de política exterior de estos países. Es este hecho el que, en definitiva, habría estimulado el desempeño de un rol más activo como donantes por parte de los países del Sur, explicando la elevada proliferación que este fenómeno ha experimentado en los últimos años en el sistema internacional (figura 2).

Del mismo modo, ello sugiere que en las políticas de cooperación desplegadas por los distintos países del Sur están presentes los tres elementos, aunque lo hagan con distinto grado de incidencia en función del marco de decisiones con que opera cada país. A la vez, cabe suponer que, por sus respectivos rasgos y requerimientos, cada uno de estos elementos enfatiza y refuerza un tipo de cooperación distinto. Así, la atención a los factores sociocognitivos e ideacionales que están detrás de la cooperación Sur-Sur no sólo contribuiría a explicar de forma más completa *por qué* emerge esta modalidad, sino también *cómo* lo hace, pudiendo condicionar la existencia de distintos perfiles de donantes.

De esta forma, en función del peso y orientación que cada uno de esos elementos —y sus prácticas asociadas— adquiere en el marco de política exterior de cada país, puede

construirse una taxonomía compuesta por distintos modelos ideales de cooperación Sur-Sur, entre los que emergerían tres grandes tipos. Por un lado, la dinámica ligada a la creciente heterogeneidad de los países del Sur y al proceso de diferenciación que han experimentado, daría lugar a una cooperación con un componente más técnico, por cuanto se asienta en las experiencias propias de desarrollo y en el potencial que de ello se deriva para el intercambio de capacidades y conocimientos con otros países en ámbitos específicos. Por otro lado, el proceso de identificación positiva estimularía prácticas cooperativas con un perfil de carácter más normativo e institucional, con mayores dosis de cooperación multilateral y diálogo político, en la medida en que busca la articulación de espacios de acción colectiva y atiende a la construcción de marcos de gobernanza supranacional y a la provisión de bienes públicos internacionales. Y, por último, el elemento de instrumentalización estaría más en conexión con lógicas de marcado carácter político, en el que las distintas visiones ideológicas o la contribución a un determinado proyecto político adquirirían una mayor protagonismo.

Figura 2. Elementos sociocognitivos y modalidades de cooperación Sur-Sur



Fuente: elaboración propia

En todo caso, es especialmente relevante destacar que estas tres dinámicas no actúan como compartimentos estancos y presentan interrelaciones más complejas en la realidad. A modo de ejemplo, la apuesta por un perfil más técnico no es ajena a una visión o proyecto político determinado, como tampoco lo es el impulso de iniciativas de integración regional, el recurso a organismos multilaterales o la provisión de bienes públicos regionales; de igual modo, la instrumentalización política descansará también en ocasiones en determinados esquemas de cooperación técnica o en iniciativas concretas de carácter regional; y, en fin, la construcción de gobernanza regional también demanda importantes requerimientos técnicos.

Todo ello da una idea de la interconexión que existe entre estos elementos en los marcos de decisión política de los distintos países. No obstante, aun partiendo de esta fuerte imbricación, el peso y la orientación que cada elemento represente en ese marco puede incidir en las distintas fisonomías mostradas por los protagonistas de la cooperación Sur-Sur, como se abordará en los capítulos dedicados a los estudios de caso de Chile, Venezuela y Brasil.

6. Conclusiones: hacia un marco explicativo de la emergencia y proliferación de la cooperación Sur-Sur

Como cualquier *demos*, la sociedad internacional constituye una comunidad política en la que conviven de forma entremezclada expresiones de cooperación y de conflicto entre los actores que en ella confluyen. Si bien el fenómeno de la cooperación Sur-Sur, como su nombre indica, cabe ser enmarcado dentro de las primeras, no es menos cierto que su surgimiento y proliferación no puede comprenderse sin atender a determinadas dinámicas de conflicto Norte-Sur que han caracterizado al sistema internacional en las últimas décadas. Es precisamente la existencia de este contexto conflictivo el que obliga a analizar la lógica de poder que ha prevalecido en las relaciones Norte-Sur, convirtiendo las asimetrías existentes en una característica estructural del sistema internacional.

Se trata de un ejercicio del poder que, a diferencia del pasado, ya no descansa tanto en fórmulas violentas y coercitivas entre actores —tradicionalmente los Estados—, sino que ha ido adoptando expresiones de naturaleza más estructural y difusa. Así, el establecimiento de las reglas que rigen el sistema internacional —con el desigual reparto de costes y beneficios que conllevan— o, de forma aún más sutil, la conformación de expectativas y preferencias —naturalizando un determinado orden y haciendo prevalecer una narrativa determinada—, han pasado a convertirse en elementos clave sobre los que las potencias del Norte han tratado de mantener y consolidar su hegemonía.

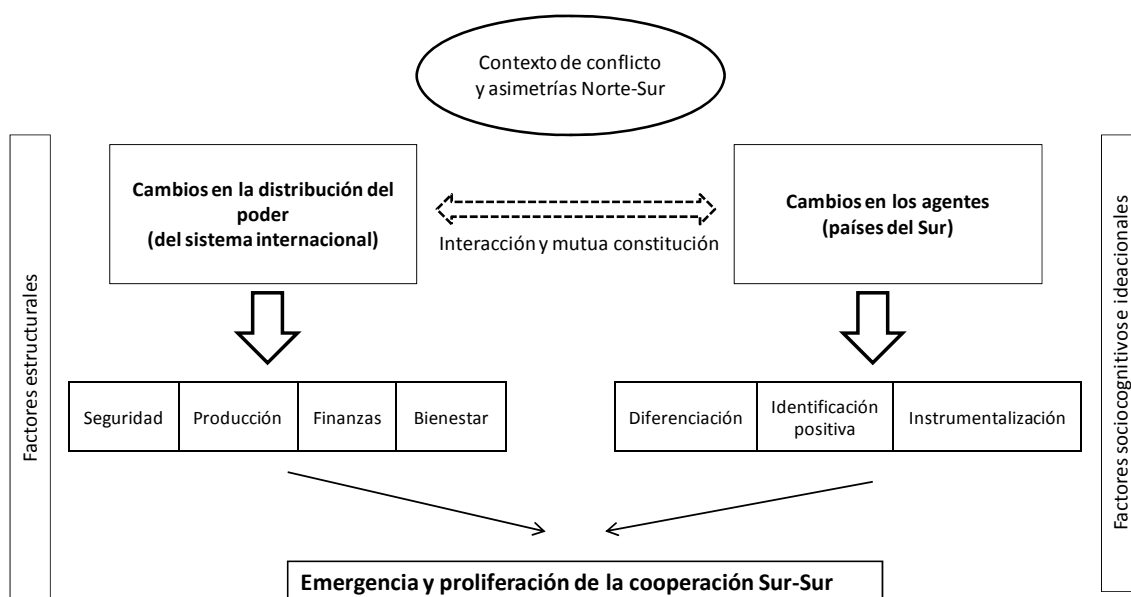
Es dentro de este contexto, pues, donde emerge la cooperación Sur-Sur al tratar de erigirse en una estrategia alternativa o complementaria —según las visiones— a las asimétricas relaciones Norte-Sur, con el propósito de corregir las desigualdades persistentes en el seno del sistema internacional. No obstante, la creciente incidencia que la cooperación Sur-Sur ha alcanzado en las últimas dos décadas no cabe ser entendida sin atender, de forma adicional, a la concurrencia de dos tipos de factores que habrían estimulado su proliferación. Así, interactuando de forma constante entre ellos, aparecen, por un lado, factores explicativos más ligados a las estructuras del sistema internacional y, por otro lado, un conjunto de factores más en relación con el comportamiento de los agentes, en este caso los países del Sur.

Respecto a los primeros, la emergencia de la cooperación Sur-Sur no es un fenómeno ajeno a los profundos cambios que se están produciendo en las principales estructuras que componen el sistema internacional —tales como las relativas a seguridad, producción, finanzas y bienestar— y a los procesos de desplazamiento y redistribución del poder que en ellas se ha producido. En este sentido, los países del Sur, y especialmente las denominadas potencias emergentes, han incrementado su presencia y protagonismo en cuestiones clave que afectan a estas estructuras: desde la provisión de seguridad humana, hasta la incorporación a las cadenas productivas transnacionales, la disposición y circulación de capital o la generación de bienestar a escala global, por señalar algunas de las más significativas. Estas transformaciones están situando a los países del Sur en un lugar más relevante del escenario

internacional, generando un entorno más propicio para la emergencia de la cooperación Sur-Sur, que resultaría así un fenómeno derivado de esta dinámica.

Respecto a los factores explicativos más en relación con los agentes, cabe señalar la incidencia de determinados elementos sociocognitivos —ligados a las percepciones, identidades e intereses con los que los países operan— que habrían contribuido por distintas vías a que esta modalidad de cooperación se interpretase como un recurso funcional a los marcos de decisión política con los que se desenvuelven. Cuestiones como la heterogeneidad y diferenciación que han experimentado en su seno, la positiva identificación que entre ellos ha alentado fenómenos como los bienes públicos regionales o las oportunidades que la ayuda brinda para lograr otros objetivos de interés nacional, habrían estimulado así la proliferación de esquemas de cooperación Sur-Sur (figura 3).

Figura 3. Marco explicativo de la emergencia de la cooperación Sur-Sur



Fuente: elaboración propia

Además de para tratar de explicar la emergencia y proliferación experimentada en las últimas dos décadas por la cooperación Sur-Sur, este marco puede resultar especialmente útil, como se vio, para tratar de explicar la existencia de distintos perfiles de donantes dentro de esta modalidad. Así, en función del peso y orientación

que cada país confiera a cada uno de estos elementos pudieran derivarse distintos modelos de cooperación Sur-Sur: desde aquellos más centrados en el intercambio técnico, hasta aquellos otros que inciden más en la construcción de gobernanza supraestatal o aquellos más sometidos a un proyecto ideológico determinado. A tratar de captar e ilustrar estos distintos perfiles se dedicarán más adelante los estudios de caso de Chile, Venezuela y Brasil.

CAPÍTULO 3. LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y SU ROL EN AMÉRICA LATINA

1. La cooperación Sur-Sur: concepto, evolución histórica y marco normativo

1.1. La cooperación Sur-Sur: cuestiones conceptuales

Desde sus orígenes, la cooperación para el desarrollo adoptó un formato unidireccional Norte-Sur, a través del que los países considerados “desarrollados” trataban de incrementar los niveles de progreso y bienestar de los países considerados “en desarrollo”. Así, la tradicional cooperación para el desarrollo, que cabe asimilar aquí a la *cooperación Norte-Sur*, aglutinó a un amplio conjunto de medidas e instrumentos, dentro de los cuáles tan sólo aquellos que se basaban en una transferencia directa de recursos altamente concesionales han conformado la denominada *ayuda internacional*. A su vez, dentro de esta, y a partir de un considerable esfuerzo de sistematización estadística realizado en el seno del CAD de la OCDE, se conceptualizó la denominada Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), cuyo cómputo se circunscribía a aquellas operaciones que cumplieran una serie de requisitos específicos, relativos fundamentalmente a su grado de concesionalidad, a su origen público y a su orientación a sectores ligados al desarrollo. Así, la nítida acotación del concepto de AOD que se derivó de este proceso permitió a los donantes tradicionales disponer de un sistema de información aceptablemente transparente y homogéneo, convirtiéndose en una herramienta estadística de gran utilidad para el seguimiento, análisis y mejora de las políticas de ayuda desplegadas.

Sin embargo, ningún proceso similar se ha producido hasta la fecha en el ámbito de la cooperación Sur-Sur, donde no existe una acotación o definición consensuada de esa política, ni ningún organismo encargado de establecer criterios al respecto, careciendo por tanto de un sistema de cómputo que especifique qué tipo de acciones e instrumentos –y cuáles no– pueden ser cuantificados bajo esta modalidad (Ayllón, 2013a; Lengyel y Malacalza, 2011). Este hecho está en la base de una serie de

problemas asociados a la cooperación Sur-Sur, como son los deficientes niveles de información y transparencia que presenta, las dificultades que existen para dar seguimiento a las políticas desplegadas por sus protagonistas y para establecer comparaciones estadísticas, tanto en relación con la cooperación Norte-Sur como a su interior, o para nutrir un proceso de aprendizaje colectivo, basado en la evidencia y en la evaluación, por cuanto cada país implicado define la política y computa la información a partir de su propio criterio y capacidades.

Así, en un esfuerzo de asimilación, cabría considerar que la cooperación Sur-Sur podría asemejarse y formar parte de lo que se ha conocido tradicionalmente como cooperación para el desarrollo en sentido genérico, aludiendo, pues, a un conjunto amplio de relaciones, acciones e instrumentos orientados a la promoción del desarrollo sin mayor grado de concreción¹³. No obstante, mientras la cooperación Norte-Sur se ha dotado de un importante componente (la AOD) que, sin agotarla, ha permitido avanzar en la sistematización, homogeneización y comparabilidad de las acciones realizadas, la cooperación Sur-Sur no ha logrado generar nada similar hasta la fecha.

No obstante, y dentro de este contexto, se ha comenzado a asistir en los últimos años a un proceso de doble dirección que podría estimular una cierta aproximación –o, incluso, en el escenario más optimista, la conformación de un sistema compartido– en el cómputo estadístico efectuado por ambas modalidades. Por el lado de la cooperación Sur-Sur, cada vez parece existir un mayor grado de preocupación en torno a la necesidad de homogeneizar criterios y disponer de un sistema estadístico que dote a esta modalidad de mayores niveles de transparencia y posibilidades de comparación entre los actores que la protagonizan (Ayllón, 2013a). En este sentido, aunque se está aún muy lejos de alcanzar dicho objetivo, cabe destacar los esfuerzos realizados por la SEGIB a través de la publicación de sus informes sobre la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica y de la celebración de diversas reuniones y talleres para avanzar en el

¹³ Aunque tradicionalmente la “cooperación para el desarrollo” se ha movido en este terreno vagamente acotado, un pionero esfuerzo en paliar esta falta de definición fue recientemente realizado por Alonso y Glennie (2015).

tratamiento, definición y metodología relativas a esta modalidad (PIFCSS, 2013, 2011, 2010).

Mientras, por el lado de la cooperación Norte-Sur, cada vez se han constatado con mayor nitidez las insuficiencias y limitadas capacidades de la tradicional AOD para dar una respuesta más adecuada al conjunto de demandas que existen en los potenciales receptores. Si bien las operaciones que se enmarcan en el perímetro de la AOD siguen conservando su vigencia y utilidad para determinadas tareas específicas relativas a la promoción del desarrollo, la creciente complejidad y heterogeneidad que caracteriza a los países socios –y los ámbitos de trabajo en los que parece más adecuado concentrar la actividad en buena parte de ellos– aconsejan recurrir de manera adicional a una serie de instrumentos que, por sus características, no encajarían en la definición de la tradicional AOD (Alonso, 2015a y 2012; Sanahuja, 2014b). Este sería el caso, por poner algunos ejemplos, de determinados mecanismos de cooperación financiera o de promoción del tejido productivo.

En este sentido, con el fin de atender más estratégicamente a estas demandas –cada vez más diferenciadas– y poder registrar de manera más completa y afinada el esfuerzo que los diversos donantes están realizando para promover el desarrollo en los países socios, se abrió en el seno del CAD el proceso de definición del denominado *Total Official Support for Development (TOSD)*, que trasciende a la AOD clásica y pretende cuantificar el más amplio conjunto de instrumentos que los donantes pueden poner a disposición de sus países socios (CAD-OCDE, 2015, 2014a, 2014b y 2014c). Asimismo, este proceso ha comportado cambios en la forma de computar los créditos concesionales como AOD, dando mayor peso al elemento de donación –es decir, a mayor concesionalidad, mayor cómputo de AOD–, prestando mayor atención a las tasas de descuento en función de los países, estableciendo unos umbrales mínimos de concesionalidad requerida para su registro como AOD y no computando como tal aquellos créditos que no estén en sintonía con las directrices del FMI y el Banco Mundial en torno a la sostenibilidad de la deuda.

Así, la necesidad identificada de acotar y sistematizar el cómputo de la cooperación Sur-Sur, junto con el proceso de ampliación del tradicional concepto de AOD abierto

en el ámbito de la cooperación Norte-Sur parece abrir nuevas oportunidades a una cierta convergencia entre ambas modalidades y, en todo caso, denotan la necesidad de transitar hacia sistemas estadísticos más integrales, coherentes y eficaces en su tarea de promoción del desarrollo. No obstante, a la espera de estos avances, cabe reseñar y adelantar las dificultades que de ello se derivan y que posteriormente se encontrarán aquí para dar un trato homogéneo al análisis de las políticas de cooperación desplegadas por los países del Sur, en la medida en que incluyen distintos conceptos dentro de esta misma etiqueta, cuando se trate de abordar los casos de Chile, Venezuela y Brasil.

1.2. Evolución histórica y marco normativo de la cooperación Sur-Sur¹⁴

Aunque esta modalidad ha alcanzado una mayor resonancia y dinamismo en la última década, la cooperación Sur-Sur tiene sus orígenes más remotos en la Conferencia de Bandung (1955) celebrada en el contexto del proceso de descolonización y comienza a germinarse en su dimensión más política con el Surgimiento del Movimiento de Países No Alineados (1961), la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1964) y la constitución del G77 (1964). Unos acontecimientos que suponían un incipiente y pionero esfuerzo asociativo entre estos países con el fin de transformar un sistema económico internacional hegemónico por las potencias del Norte y que no pueden ser comprendidos sin atender a la progresiva conformación de la conciencia e identidad del Sur que se estaba produciendo por aquel momento (Toye, 2014; Prashad, 2012 y 2013; Mawdsley, 2012; Ul Haq, 1980).

Sin embargo, no será hasta la década de los setenta cuando estos países comiencen a concretar esas intenciones en acuerdos específicos de cooperación. Además, aunque dentro del sistema de Naciones Unidas ya existía desde dos años antes un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), será en 1974 cuando este organismo comience a dotarse de una cierta estructura institucional para

¹⁴ Este epígrafe es una revisión y ampliación de lo recogido en Santander (2011a y 2011b) y Alonso et al., (2011).

la gestión de esta modalidad de cooperación, creándose ese año la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur.

Cuadro 1. Objetivos y medidas recomendadas en el Plan de Acción de Buenos Aires (1978)

Entre los principales objetivos señalados por el Plan de Acción de Buenos Aires figuran:

- Fomentar la capacidad de los países en desarrollo de valerse por medios propios.
- Intercambiar experiencias y desarrollar capacidades complementarias.
- Identificar y analizar los principales problemas y formular estrategias al respecto.
- Aumentar el volumen, calidad y eficacia de la cooperación internacional.
- Crear nuevos conocimientos para enfrentarse a los problemas del desarrollo.
- Lograr una mayor participación de los países en desarrollo en las actividades económicas internacionales.

Para lograr estos objetivos, el Plan de Acción de Buenos Aires propone impulsar medidas tales como:

- La identificación por parte de cada país en desarrollo de su potencial en materia de cooperación técnica, a partir de una evaluación previa de su experiencia.
- La adopción de políticas y normas favorables a la cooperación técnica entre países en desarrollo.
- El fortalecimiento de los sistemas de información en materia de cooperación técnica entre países en desarrollo en los ámbitos nacional, subregional y regional.
- La mejora de las instituciones existentes, a través de una colaboración que refuerce las capacidades mutuas compartiendo el trabajo y las experiencias
- El fortalecimiento de las instituciones subregionales y regionales.

Fuente: *Plan de Acción de Buenos Aires*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, Buenos Aires, 30 de agosto a 12 de septiembre de 1978

En este contexto, un hito fundamental para el impulso de la cooperación Sur-Sur, que puede considerarse en cierto modo como su acto constituyente, fue la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD celebrada en esta ciudad en 1978. Firmado por 138 Estados, el Plan de Acción de Buenos Aires trataba de promover la cooperación técnica, poniendo el énfasis en la importancia creciente de las relaciones Sur-Sur en el contexto político y económico internacional del momento, incidiendo en aspectos como el respeto a la soberanía nacional, la no injerencia en los asuntos domésticos o la igualdad de derechos, y estableciendo un conjunto de objetivos y de medidas a tomar tanto en el ámbito nacional como en el regional y subregional (cuadro 1).

Poco después, los años ochenta se iniciarían con nuevos impulsos para la cooperación Sur-Sur, también desde el marco de Naciones Unidas, como la aprobación en 1981 del Plan de Acción de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo en el marco del G77 y la creación en 1983 del Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero para la Cooperación Técnica y Económica entre Países en Desarrollo. Sin embargo, el estallido de la crisis de la deuda a partir de 1982 y la proliferación de los programas de ajuste estructural de corte neoliberal supusieron una clara obstaculización a las relaciones cooperativas entre los países en desarrollo a lo largo de esta década, que vieron como se desarticulaba buena parte de la identidad y la visión compartida que se habían ido forjando (Lo Brutto y González, 2014; Ayllón, 2013a; Chaturvedi, 2012). Así, debido a estos factores y a las dificultades internas que debían afrontar la mayoría de los países en desarrollo, se asistió a un considerable estancamiento de la cooperación Sur-Sur que afectó de forma especial a los avances experimentados en esta materia en América Latina (SEGIB, 2008; Abarca, 2001). Pese a ello, la creación en 1987 de la denominada Comisión del Sur, adscrita al Movimiento de los No Alineados y presidida por el ex-presidente tanzano Julius Nyerere, de la que emanó el documento *Desafío para el Sur*, parecía suponer un nuevo impulso político para la cooperación Sur-Sur (PIFCSS, 2014a). No obstante, el impacto logrado en la doctrina internacional por este proceso fue considerablemente menor que las expectativas que había generado (Prashad, 2013).

Desde inicios de la década de los noventa se perfiló un nuevo contexto internacional al que trató de adaptarse la cooperación Sur-Sur con la elaboración del documento *Nuevas Orientaciones para la CTPD* en 1996 (Naciones Unidas, 1996). Este documento, elaborado por el Comité de Alto Nivel para la CTPD de Naciones Unidas, pretendía dotar de un carácter más estratégico a la cooperación Sur-Sur —incorporando cuestiones prioritarias como las relativas al comercio, las inversiones, el tratamiento de la deuda o el medio ambiente—, así como señalaba la necesidad de impulsar la cooperación triangular (cuadro 2).

Cuadro 2. Las *Nuevas Orientaciones para la CTPD* (1996): principales propuestas

- Lograr una integración operacional más estrecha entre la CTPD y la CEPD.
- Identificar países clave que actúen como catalizadores de la CTPD.
- Recopilar información sobre proyectos exitosos y utilizar la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD para la transferencia de experiencias.
- Formular estrategias diferenciadas según los distintos niveles de desarrollo y de integración en la economía mundial que presentan los países en desarrollo.
- Promocionar acuerdos de cooperación triangular con participación de donantes del Norte. En este sentido, se señala que la cooperación triangular puede contribuir de manera significativa en la realización de los objetivos de la CTPD, y que es preciso:
 - Documentar los acuerdos de cooperación triangular que hayan resultado exitosos.
 - Explorar acuerdos de financiación triangular como forma de aumentar los recursos para promover la CTPD.

Fuente: Naciones Unidas (1995)

Además, también en 1996 se constituyó el Fondo Fiduciario de Cooperación Sur-Sur, orientado a la movilización de recursos financieros en beneficio de intervenciones desarrolladas bajo este esquema de cooperación, y dos años después se celebró en

Okinawa (Japón) una Conferencia sobre Cooperación Sur-Sur que reunió a 15 países activos en este ámbito con el fin de intercambiar experiencias y examinar nuevos enfoques y procedimientos en la materia.

A partir de los años dos mil, tuvieron lugar nuevas cumbres y conferencias en cuyas declaraciones finales se trató de apoyar y fomentar la cooperación Sur-Sur y triangular (PIFCSS, 2014a). Por un lado, el G77 ha organizado diversas Conferencias de Alto Nivel, respaldando e impulsando las iniciativas de cooperación entre países en desarrollo. En este marco tuvieron lugar las denominadas Cumbres del Sur, habiéndose celebrado dos ediciones hasta la fecha en Marrakech (2003) y Doha (2005) respectivamente.

Por otra parte, la relevancia de la cooperación Sur-Sur ha sido reconocida en alguno de los principales consensos gestados en los últimos años en el contexto de la nueva agenda de desarrollo. Es cierto que no se hacía mención alguna a la cooperación Sur-Sur en la Declaración del Milenio, que dará marco a la agenda de desarrollo hasta 2015, pero, en marzo de 2002 el Consenso de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo (2002) señaló la necesidad de fortalecer la cooperación Sur-Sur y triangular como instrumentos para la prestación de asistencia y con el fin de facilitar el intercambio de estrategias y experiencias exitosas (Naciones Unidas, 2002). De igual modo, en septiembre de 2008 el Programa de Acción de Accra (2008), que emanó del III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, reconoció el papel de las contribuciones realizadas como donantes por los países de renta media, resaltando las particularidades e importancia de la cooperación Sur-Sur y alentando a un mayor impulso de la cooperación triangular (CAD-OCDE, 2008). Del mismo modo, el Programa de Acción de Accra incidió en la necesidad de que la cooperación Sur-Sur se basase en los principios de no injerencia, igualdad e independencia de los países, a la vez que aludió a la necesidad de que esta modalidad incorpore las directrices de la Declaración de París. Por último, en diciembre de 2008, la Declaración de Doha, que reafirmaba y daba continuidad al Consenso de Monterrey sobre financiación para el desarrollo, destacó la fuente adicional de recursos que significa la cooperación Sur-Sur y triangular, reconoció sus particularidades en función de la existencia de experiencias y

objetivos compartidos y resaltó el papel de los países de ingreso medio (Naciones Unidas, 2008).

Junto a ello hay que añadir el impulso que para la cooperación Sur-Sur y triangular significó el denominado Proceso de Heiligendamm, iniciado en 2007 a raíz de la cumbre celebrada por el G-8 en dicha ciudad alemana. Se trata de un proceso que pretende intensificar el diálogo y cooperación entre el G-8 —compuesto por los siete países más ricos y Rusia— y el denominado G-5 —que aglutina a cinco países emergentes: Brasil, China, India, México y Sudáfrica—. El informe final sobre el Proceso de Heiligendamm se presentó en 2009 en la cumbre del G8 celebrada en L'Aquila (Italia), dedicándole un apartado específico a la cuestión del desarrollo —con especial atención a África— en el que se reconoce la relevancia de la cooperación Sur-Sur y triangular. Por un lado, el documento señalaba la necesidad de mejorar la calidad y eficacia de la cooperación para el desarrollo, incluyendo explícitamente a la cooperación Sur-Sur y comprometiéndose con la aplicación del Programa de Acción de Accra en la ayuda desplegada a través de esta modalidad. Por otro lado, ponía en valor el papel que la cooperación triangular puede desempeñar como vehículo para el fortalecimiento de las sinergias entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur, acordando llevar a cabo una cooperación triangular eficaz, conforme a las capacidades nacionales y poniendo especial énfasis en aspectos como la apropiación, la armonización y la coordinación entre los actores (G-8, 2009).

Todo ello en un contexto en el que se conformó el denominado Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) en el seno del ECOSOC de Naciones Unidas. Este organismo, que celebró su primera reunión de carácter bienal en 2008, se ha configurado como un foro para el diálogo y el debate a escala mundial, desarrollando una relevante tarea de examen y seguimiento de las políticas de desarrollo, entre las que ha prestado especial atención a los donantes emergentes, lo que ha contribuido a incrementar la visibilidad de la cooperación Sur-Sur y triangular (ECOSOC, 2008).

A finales de 2009 tuvo lugar la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur en Nairobi (Kenia) con la finalidad de examinar los treinta años transcurridos desde el Plan de Acción de Buenos Aires (Naciones Unidas, 2009a). Así, el

documento resultante de este encuentro llamó a los países en desarrollo a mantener e intensificar sus relaciones de cooperación Sur-Sur, a la vez que alentó a los países desarrollados a seguir explorando esquemas triangulares. Además, el Documento de Nairobi incidió en la necesidad de que los países en desarrollo mejoren sus sistemas nacionales de información, evalúen la calidad e impacto de las acciones de cooperación Sur-Sur y triangular, y difundan y compartan sus experiencias y lecciones aprendidas (Naciones Unidas, 2009b).

Un hecho especialmente relevante ocurrido en 2009 fue la creación del *Task Team* sobre cooperación Sur-Sur en el seno del Grupo de Trabajo del CAD sobre Eficacia de la Ayuda, cuyos trabajos estuvieron en la base de la celebración, en marzo de 2010, del Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades en Bogotá. De este evento emanó el Informe de Bogotá, en el que, entre otras cuestiones, se incide en la necesidad de otorgar más voz a los países del Sur, mejorar los sistemas de información e impulsar la cooperación triangular desde las ventajas comparativas que cada actor puede aportar, así como se pusieron en marcha diversos mecanismos de acción orientados al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que se celebraría en 2011 en Busan (SCBHLE, 2010).

No obstante, antes de la celebración de esta reunión, en noviembre de 2010, la cooperación Sur-Sur y triangular recibió un importante impulso en la cumbre del G20 celebrada en Seúl. El denominado Consenso de Seúl y el Plan de Acción Multianual de Desarrollo que derivaron de esta cumbre reconocieron la importancia de la cooperación Sur-Sur y triangular en diversos ámbitos, concediéndole especial importancia a las potencialidades que estas modalidades tienen para el intercambio de conocimientos, por lo que alentaron a las organizaciones internacionales —Naciones Unidas, Banco Mundial, OCDE y Bancos Regionales de Desarrollo— a continuar y profundizar su trabajo en este campo (G-20, 2010).

Por su parte, la Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo de Busan (2011) reconocería la contribución cada vez más relevante que realizan diversos actores de desarrollo, entre los que otorgaba un significativo lugar a la cooperación Sur-Sur. La importancia concedida a esta modalidad de cooperación se vio contrastada

con la dedicación a esta cuestión de uno de los 10 *Building Blocks* que se constituyeron como espacios de diálogo e intercambio con el fin profundizar y dar seguimiento a sus respectivos contenidos temáticos hasta la fecha.

Todo este recorrido muestra la proliferación de iniciativas en torno a la cooperación Sur-Sur, lo que resulta un hecho sintomático del creciente interés que esta modalidad ha ido adquiriendo en las últimas décadas y de la mayor centralidad que ha ido alcanzado paulatinamente en la agenda hasta situarse en la actualidad como uno de los temas fundamentales en torno a los que giran los debates internacionales sobre el sistema de cooperación. No obstante, el cúmulo de iniciativas celebradas en torno a esta materia no ha tenido hasta la fecha notables resultados, habiéndose detectado escasos e insuficientes avances en cuestiones nucleares sobre las que esta modalidad debe descansar, especialmente en lo que respecta al registro, sistematización y evaluación de las acciones desplegadas. Un contraste, en suma, que sería deseable corregir lo antes posible, especialmente si se parte de la consideración de que la cooperación Sur-Sur está llamada a desempeñar un rol crucial en el sistema internacional.

2. Naturaleza y rasgos de la cooperación Sur-Sur

Pese a su carácter todavía incipiente, las experiencias registradas hasta la fecha permiten construir una cierta caracterización de la cooperación Sur-Sur. En este sentido, buena parte de los rasgos que parecen definir a esta modalidad pueden ser concebidos como potencialidades, en cuanto a su capacidad para promover el desarrollo; a la vez, otros de esos rasgos caben ser abordados más en términos de desafíos pendientes para la adecuada consolidación de la cooperación Sur-Sur. Los siguientes epígrafes se dedican a someter a estudio ambas cuestiones. Adicionalmente, en cuanto modalidad derivada de la cooperación Sur-Sur, se abordará el análisis de la cooperación triangular, que, a su vez, como se verá, presenta sus propias potencialidades y desafíos.

2.1. Las principales potencialidades de la cooperación Sur-Sur

Las potencialidades que la literatura existente en la materia atribuye a la cooperación Sur-Sur son muy numerosas y diversas, pudiendo ser agrupadas en tres grandes tipos (financieras, técnicas y políticas) según su naturaleza y las dimensiones a las que afectan. En primer lugar, la cooperación Sur-Sur presenta potencialidades de tipo financiero, en cuanto moviliza recursos para la promoción del desarrollo adicionales a los que tradicionalmente han provisto los donantes del Norte. En este sentido, la irrupción de más actores dispuestos a canalizar recursos públicos hacia las tareas de desarrollo sirve para mejorar las opciones de cubrir las necesidades financieras que en muchas ocasiones estos procesos comportan (Mawdsley, 2012). Aunque, como se abordará más adelante en el apartado de desafíos, por la ausencia de sistemas de cómputo y registro resulta complicado conocer con exactitud las cifras relativas a la cooperación Sur-Sur, diversas estimaciones parecen mostrar la existencia de una tendencia creciente en los recursos destinados a través de esta modalidad, reflejando el creciente peso que este fenómeno está adquiriendo en el sistema internacional de cooperación.

Así, según estimaciones de Naciones Unidas, si en 2006 el volumen de fondos manejados se situaba en una horquilla de entre 9.500 y 12.100 millones de dólares —lo que suponía entre el 7,8% y el 9,8% del total de la ayuda registrada por los donantes del CAD—, en 2008 esta cifra aumentó hasta los 13.900 millones de dólares, calculando que llegaría a situarse en los 15.000 millones de dólares en 2010 (ECOSOC, 2008), lo que significaría en torno al 11% de la ayuda desembolsada por los donantes tradicionales ese año. No obstante, más recientemente la OCDE estimaba que el total de recursos financieros desembolsados a escala global en 2012 se había situado en 139.000 millones de dólares, de los que el 8,4% (es decir, 11.700 millones de dólares) corresponderían a países no pertenecientes al CAD (CAD-OCDE, 2014). Un volumen de fondos, por otra parte, entre cuyos principales contribuyentes, y con las mismas cautelas estadísticas señaladas, estarían países como Arabia Saudí, China, Venezuela,

Turquía, Corea del Sur, India o Brasil¹⁵ (Santander, 2011a y 2011b; ECOSOC, 2008; ALOP, 2010).

En segundo lugar, la cooperación Sur-Sur atesoraría un conjunto de potencialidades de tipo técnico, en la medida en que aluden a la presencia de elementos y pautas de relación que fomentarían la adecuación a las necesidades de los países socios y la obtención de mejores resultados en términos de desarrollo de las intervenciones desplegadas. Unas potencialidades que, además, mitigarían algunos de los efectos perversos que tradicionalmente se le han atribuido a la cooperación Norte-Sur y concedería mayor protagonismo a determinados principios que han pasado a ocupar un lugar central en la agenda de desarrollo —y, específicamente, de la eficacia de la ayuda— en los últimos años.

Dos parecen adquirir especial relevancia en este sentido. Por un lado, en la medida en que tiene lugar entre dos países en desarrollo, se le atribuye a la cooperación Sur-Sur mayor capacidad para discurrir a través de relaciones más horizontales y simétricas entre las partes, frente a las relaciones más verticales y asimétricas que tradicionalmente habrían caracterizado a la cooperación Norte-Sur. Esta mayor horizontalidad que inspiraría a las relaciones de cooperación Sur-Sur fomentaría cuestiones como una mejor adecuación de la ayuda a las demandas y necesidades existentes y, en definitiva, una mayor apropiación y capacidad de liderazgo por parte del país receptor (Santander, 2011b y 2011c; Rowlands, 2008).

Por otro lado, la cooperación Sur-Sur posibilita el intercambio de conocimientos y experiencias exitosas entre países que, en muchas ocasiones, forman parte de realidades más cercanas y comparten desafíos similares. Se destaca así el hecho de que el conocimiento y aprendizaje acumulado por unos países puede contribuir, mediante la articulación de esquemas de cooperación técnica, al proceso de desarrollo de otros países e incidir así en el fortalecimiento de sus capacidades humanas e institucionales (Vázquez, 2013; Tejasvi, 2007). En este sentido, la cooperación Sur-Sur

¹⁵ En algunos casos, como el de Arabia Saudí y Venezuela, las estimaciones señalan que cumplirían el objetivo establecido por los donantes tradicionales de destinar el 0,7% de su RNB a ayuda al desarrollo.

puede promover actividades de “doble dividendo”, en la medida en que fortalece de forma simultánea las capacidades técnicas del donante y del receptor, generando beneficios para ambos (Alonso, 2007; Sanahuja, 2011a; Santander, 2011b y 2011c). Cabe señalar que es en este ámbito en el que la cooperación Sur-Sur ha presentado hasta la fecha una mayor relevancia y repercusión, como recogen los diversos informes existentes en la materia (SEGIB, varios años; PIFCSS, 2012; CAD-OCDE, 2010).

En tercer lugar, la cooperación Sur-Sur presenta potencialidades de tipo político. En este sentido, esta modalidad constituye, por una parte, una vía a través de la que estimular la coordinación y concertación de políticas en ámbitos como el financiero, el medioambiental, el comercial o el relativo a la seguridad, entre otros (Agarwal, 2012). Un aspecto que, en un contexto crecientemente transnacional e interdependiente, en el que hay que responder a retos que superan las fronteras estatales, dota de mayor eficacia a estas políticas, a la vez que abre opciones para una más adecuada provisión de bienes públicos internacionales, especialmente aquellos de alcance regional.

Y, por otra parte, la cooperación Sur-Sur puede adquirir una especial relevancia en términos normativos y de incidencia política: en la medida en que los países en desarrollo sean capaces de construir alianzas y narrativas compartidas, aumentarán sus opciones de introducir nuevos discursos y prioridades en los foros multilaterales y en una agenda internacional tradicionalmente hegemónica por los países desarrollados (Sanahuja, 2014a; Santander, 2011b y 2012; Flandes, 2013). Una potencialidad inherente a los orígenes remotos de la cooperación Sur-Sur a mediados del siglo pasado y que, si bien encierra una amplia capacidad transformadora del sistema internacional y de las relaciones de poder vigentes (Schirm, 2012), ha mostrado escasas concreciones y aplicaciones prácticas hasta la fecha. No obstante, a modo de ejemplo, aunque se tratará con más detalle en el capítulo dedicado a la cooperación Sur-Sur de Brasil, puede aludirse a iniciativas como IBSA —conformada por India, Brasil y Sudáfrica—, que habría mostrado una relevante capacidad de incidencia en foros como la OMC, donde consiguió que se permitiera la producción de medicamentos genéricos en situaciones de emergencia sanitaria frente a la normativa que regía en este organismo (John de Sousa, 2008).

Todo ello, junto con la “saludable competencia” que su propia existencia puede generar con respecto a la cooperación Norte-Sur al diversificar el rango de modelos existentes y con la considerable ampliación de opciones disponibles que conlleva para los países en desarrollo (Alonso et al., 2014a; Zimmermann y Smith, 2011), da idea de las importantes potencialidades que cabe asociar a la cooperación Sur-Sur en la tarea de promover el desarrollo a escala global. Unas potencialidades que, no obstante, se enfrentan también a importantes desafíos para su adecuado desarrollo, como se aborda a continuación.

2.2. Principales desafíos en torno a la cooperación Sur-Sur

Relacionado en buena medida con su todavía limitado recorrido, la cooperación Sur-Sur presenta importantes desafíos para contribuir, de un modo más integral y estructurado, a la promoción de las oportunidades de desarrollo a escala internacional. Como es lógico, un primer tipo de desafíos tiene directamente que ver con la traducción práctica y efectiva de algunas de las potencialidades anteriormente descritas que se le atribuyen a esta modalidad. En este sentido, cabe señalar que tanto por parte de los actores directamente implicados en esta modalidad como de distintos expertos y expertas en la materia, se alentó desde su irrupción una visión excesivamente indulgente en torno a la cooperación Sur-Sur, generando un cierto discurso “autolegitimador” (Sanahuja, 2011a y 2009a) que le atribuía a esta modalidad una inherente relación de igualdad entre los socios y una suerte de inmunidad frente a la presencia de otros intereses ajenos a la solidaridad y a la promoción del desarrollo, a diferencia de lo que tradicionalmente se le ha achacado a la cooperación Norte-Sur (Lo Brutto y González, 2014).

No obstante, como también se observará en los estudios de caso abordados más adelante, la progresiva acumulación de evidencia empírica en torno a la cooperación Sur-Sur ha obligado a atenuar tal percepción, en la medida en que ha puesto de manifiesto que también dentro de esta modalidad cabe identificar lógicas y pautas de acción que no se adecúan a dicha visión tan indulgente (Benzi, 2015; Ayllón, 2013a).

Así, si bien la cooperación Sur-Sur, por su particular naturaleza, reúne condiciones favorables para el establecimiento de relaciones más simétricas y horizontales –y más orientadas, por tanto, a las necesidades de desarrollo–, no parece que quepa atribuirle tal carácter de forma automática (Alonso, 2007; Santander, 2011b y 2011c; Mawdsley, 2012). Más bien al contrario, se aprecia en muchas ocasiones la existencia de una marcada relación de poder entre los países implicados, la interferencia de intereses y motivaciones ajenos al desarrollo y el recurso a prácticas –como la ayuda ligada o determinada cooperación reembolsable–, cuyos efectos perversos han sido tradicionalmente criticados en la cooperación Norte-Sur.

En cualquier caso, junto con este primer desafío que supone el adecuado aprovechamiento de las potencialidades que en un plano teórico se le atribuyen, existe un segundo conjunto de desafíos, de carácter más operativo e instrumental, a los que también se enfrenta la cooperación Sur-Sur. Entre estos cabe aludir aquí a tres fundamentales. En primer lugar, se detecta un bajo grado de institucionalización de esta política. Los distintos países generalmente ubican a la Cooperación Sur-Sur, de una forma bastante imprecisa, dentro de su acción exterior, otorgándose su gestión en algunos casos, a unidades y departamentos vinculados a los Ministerios de Asuntos Exteriores o de Economía y, en otros casos, a través de agencias específicas de cooperación internacional (Ayllón, 2013a; Ayllón et al., 2013)¹⁶.

No obstante, aunque ello es expresión de los avances institucionales que se han producido, se echa en falta la existencia de marcos normativos que definan con mayor claridad los principios, objetivos generales, funciones y mandatos de los actores implicados en esta política. Este hecho no solo está en la base de la confusión y dispersión de actores e instrumentos que en muchas ocasiones caracteriza a esta política –con un reparto de funciones menos clarificado y ordenado de lo que cabe

¹⁶ Países como Argentina, Ecuador o Venezuela sería ejemplos del primer caso, gestionando sus políticas de cooperación desde una Dirección General, una Secretaría Técnica y un Viceministerio, respectivamente, dependientes todos ellos de sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores; mientras, países como Brasil, Chile, México o Uruguay serían ejemplos del segundo caso, al disponer de agencias de cooperación internacional que, junto con la ayuda que en algunos casos se sigue recibiendo, gestionan la cooperación que se realiza hacia otros países.

deseo de un sistema nacional de cooperación en sentido amplio—, sino que además se relaciona estrechamente con los escasos medios que frecuentemente tienen a su alcance las distintas unidades o agencias de cooperación de los respectivos países, con las limitadas capacidades técnicas de las que en ocasiones se dispone y con el bajo perfil político generalmente mostrado. Del mismo modo, los protagonistas de esta modalidad de cooperación suelen carecer de documentos de planificación que permitan dotar a sus políticas de un carácter más estable y predecible, así como de una mayor visión estratégica (PIFCSS, 2014b).

En segundo lugar, aunque en estrecha relación con lo anterior, existen claras deficiencias en torno al tratamiento de la información. Por un lado, no existen adecuados sistemas de cómputo y registro de las actividades realizadas por parte de los países que protagonizan esta modalidad de cooperación, de tal forma que la disposición de datos y cifras resulta demasiado escasa y dispersa. Además, en muchas ocasiones se evidencian problemas de centralización de la información, lo que genera una subestimación del volumen de fondos realmente desembolsado a través de esta modalidad por cuanto no se incorporan las acciones desarrolladas por determinados ministerios o departamentos. Unas dificultades a las que se añade la inexistencia de criterios homologables a la hora de cuantificar la cooperación Sur-Sur (Ayllón, 2013a; Chaturvedi, 2012). En este sentido, como ya se señaló, es preciso reseñar que no existe para el caso de esta modalidad una entidad —como sí ocurre con el CAD, a través de su concepto de AOD, para la cooperación Norte-Sur— que se encargue de establecer una serie de estándares compartidos que garanticen un tratamiento estadístico homogéneo entre los distintos países y permita su tipificación y comparación¹⁷.

Por otro lado, tampoco los países que protagonizan esta modalidad de cooperación disponen hasta la fecha de sistemas de seguimiento y evaluación de las intervenciones realizadas. Sin duda, la realización de estos ejercicios siempre es crucial en el marco de cualquier política pública, ya que a la vez que suponen un mecanismo de rendición de

¹⁷ Si bien la SEGIB ha hecho importantes esfuerzos en este sentido, circunscritos como es lógico al ámbito iberoamericano, sus informes ofrecen información en torno al número de acciones y proyectos realizados, pero no en cuanto a la cuantía de los fondos desembolsados.

cuentas en cuanto a los resultados obtenidos, sirven para nutrir el aprendizaje institucional e inspirar las acciones futuras. En el caso concreto de la política de ayuda, además, existen rasgos particulares que afectan a esta política –como la ausencia de mecanismos de identificación y corrección del error, los entornos de difícil escrutinio en los que a veces opera o el aprendizaje continuado en el que debe descansar – que hacen aún más relevante la adecuada disposición de mecanismos de seguimiento y evaluación (Alonso, 2014).

En este sentido, por su naturaleza, esta relevancia es todavía si cabe más notoria en el caso de la cooperación Sur-Sur: en la medida en que esta modalidad pretende incidir fundamentalmente en el intercambio de experiencias exitosas entre los países, se hace especialmente perentoria la necesidad de disponer de adecuados sistemas de gestión del conocimiento que permitan extraer aprendizajes y lecciones útiles para orientar adecuadamente ese tipo de cooperación. Un propósito para el que los ejercicios de seguimiento y evaluación resultan ineludibles, pero que no han recibido hasta la fecha la suficiente atención por parte de los protagonistas de la cooperación Sur-Sur.

En tercer lugar, la cooperación Sur-Sur se ha mostrado hasta la fecha como una modalidad escasamente abierta a la participación de las organizaciones de la sociedad civil (Ayllón, 2013a). Sin embargo, en el ámbito de la cooperación internacional cada vez es más reconocida y destacada la importancia de adoptar un enfoque *multiactor*, con el fin de articular políticas capaces de integrar y capitalizar el valor añadido que los distintos actores (organizaciones de la sociedad civil, empresas o universidades, entre otros) pueden aportar a los procesos de desarrollo, dadas sus respectivas naturalezas, ámbitos de especialización y conocimientos acumulados. En el caso específico de las organizaciones de la sociedad civil, su participación adquiere especial relevancia: no sólo por el valor añadido que estos actores pueden presentar para el trabajo en ámbitos como la denuncia e incidencia política, las tareas de seguimiento y evaluación, la provisión de servicios específicos o el fortalecimiento de los tejidos asociativos, sino también por los mayores niveles de democratización y legitimidad que le confiere a las políticas desplegadas. Como resultado de ello, aunque no sin la presencia de importantes limitaciones y resistencias, la relevancia de la participación de las

organizaciones de la sociedad civil ha sido paulatinamente más reconocida en los diversos foros relativos a la cooperación internacional y, específicamente, en el marco de la agenda de la eficacia de la ayuda (Ayuso y Costafreda, 2013; Martínez y Santander, 2009 y 2011; Martínez y Sanahuja, 2009a).

Sin embargo, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la cooperación Sur-Sur resulta todavía un fenómeno apenas residual, apareciendo varios factores detrás de esta deficiencia (Ayllón, 2014). Por un lado, el hecho de que esta cooperación haya mostrado hasta la fecha una naturaleza más intergubernamental, cuando no directamente presidencialista, habría estrechado los espacios para la participación de estos actores (Serbin, 2011). Un rasgo al que habría que sumar el de su marcado carácter técnico, que también habría desatendido el papel de las organizaciones de la sociedad civil al centrarse en actividades de intercambio de experiencias y conocimientos entre funcionarios y personal técnico. Por otro lado, también hay que considerar que, por su naturaleza, la política exterior —en la que se enmarca la cooperación Sur-Sur— ha sido tradicionalmente un ámbito especialmente poco permeable a la participación de la sociedad civil, un fenómeno que también se relaciona con el bajo grado de internacionalización mostrada por estos actores en los países del Sur (Ayllón, 2014; Rico et al., 2013). Por último, a todo ello hay que añadir las dificultades que en términos de capacidades y recursos suelen enfrentar estos actores para implicarse activamente en estos procesos.

Un conjunto de factores que, en definitiva, han generado una escasa participación de las organizaciones de la sociedad civil en esta modalidad y que alerta sobre la necesidad de incorporarlos en mayor medida —no solo como ejecutores, sino también en la propia definición de las políticas y en su monitoreo— a las dinámicas de la cooperación Sur-Sur.

2.3. Vinculando los esquemas Norte-Sur y Sur-Sur: la cooperación triangular

Además de la que en sí misma supone, la emergencia de la cooperación Sur-Sur ha abierto, a su vez, otras nuevas opciones y modalidades de interés para el sistema

internacional de ayuda y para el trabajo desplegado por los donantes, como es el caso de la denominada cooperación triangular. A diferencia de la cooperación bilateral, se trata de una modalidad que implica a tres socios y que puede dar lugar a tipologías muy distintas en función de la naturaleza de los actores que intervienen (Estados, organismos internacionales, actores descentralizados, etc.) y de su origen (Norte/Sur) de cada uno de ellos (Alonso et al., 2011; Gómez Galán et al., 2011; Ayllón y Ojeda, 2013). No obstante, el esquema más usual hasta la fecha, y que será aquí tomado como referencia fundamental, es aquel que adoptando una lógica Norte-Sur-Sur compromete a un país donante tradicional y a dos países en desarrollo, uno de los cuales actúa también como donante.

En este sentido, varias son las potencialidades inmediatas que la literatura atribuye a esta modalidad y que, sin ánimo de exhaustividad, pueden agruparse en dos grandes tipos. Por un lado, las que se refieren a la complementariedad que se produce entre las partes. En este sentido, se argumenta que la cooperación triangular puede actuar como una suerte de puente entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur, de tal forma que se estimulasen las sinergias existentes entre ambas modalidades y entre los actores implicados. A modo de ejemplo, la participación de un donante del Norte en un esquema de cooperación Sur-Sur podría conllevar contribuciones financieras o tecnológicas que pudieran no estar al alcance de los países en desarrollo implicados. A su vez, al apoyarse en un país del Sur, el donante tradicional podría dotar de mayor horizontalidad a la relación con el país receptor y disponer de un conocimiento más cercano a la realidad y al ámbito temático en el que se concentre la intervención (Ayllón, 2013a; Freres, 2013; Santander, 2011c; Gómez-Galán et al., 2011; CAD-OCDE, 2010; Lassey, 2010; Ashoff, 2009; Fordelone, 2009).

Por otro lado, estarían las potencialidades que se refieren a la reducción de los costes de transacción que la cooperación triangular comporta. Se trata de argumentos que suelen destacar tanto los menores recursos que consumiría el envío de expertos bajo este esquema —al ser aportados desde el Sur y no desde el Norte—, como la eliminación de aquellas barreras culturales o lingüísticas que eventualmente pudieran existir entre el donante del Norte y el país receptor. Todo ello sin menoscabo de los

mayores costes de gestión que, por su naturaleza y en relación a las fórmulas bilaterales, parecen ir asociados a los esquemas triangulares de cooperación en términos de negociación, diálogo y coordinación entre las partes implicadas (Ayllón, 2013a; Ashoff, 2011; Gómez-Galán et al., 2011; Fordelone, 2009; CAD-OCDE, 2010).

Sin embargo, más allá de estas potencialidades que, de forma casi intuitiva, cabe atribuir a la cooperación triangular, y acorde con el reducido número de experiencias registradas todavía a través de estos esquemas, son pocos los estudios de caso realizados hasta el momento que arrojen evidencia empírica en torno a las implicaciones y efectos que esta modalidad puede comportar en la práctica. No obstante, con las cautelas necesarias, estos incipientes estudios ya han permitido identificar algunas cuestiones interesantes al respecto y que conviene advertir. En este sentido, un primer efecto inmediato que la cooperación triangular parece tener se relaciona con la viabilidad que la presencia de dos donantes confiere a determinadas iniciativas. Dicho de otro modo, la articulación de un esquema triangular permite desarrollar intervenciones que pudieran no ser llevadas a cabo —o hacerlo con una dimensión menor— mediante fórmulas bilaterales, ya sea Sur-Sur o Norte-Sur. Además, a través de su aportación en términos financieros y técnicos, los donantes tradicionales no solo estarían posibilitando el despliegue de iniciativas de interés para el país receptor, sino que además su participación puede estimular un aprendizaje, en su nuevo rol de donante, para el país en desarrollo que actúa como tal en estos esquemas (Mawdsley, 2012; Alonso et al., 2011).

Un segundo efecto que la cooperación triangular parece generar tiene que ver con las alteraciones que puede introducir en el comportamiento de los actores en relación a los esquemas bilaterales. La existencia de dos actores que asumen un papel de donante puede estimular un comportamiento más responsable en el desempeño de su tarea. Ello sería resultado de la activación espontánea de un cierto control mutuo entre los donantes, de tal forma que a cada uno de ellos les resultaría más costoso desarrollar prácticas ajenas o contrarias a los principios establecidos por la agenda de la calidad y la eficacia de la ayuda (Alonso et al., 2011). Ahora bien, la existencia de dos donantes, en contextos en los que no se conceda el adecuado protagonismo y

liderazgo al socio receptor —y no se articulen los mecanismos precisos para garantizarlo—, puede derivar también en una suerte de cooperación bilateral reforzada (donantes-receptor) que redunde en una asimetría aún más pronunciada que la que en ocasiones ha generado la tradicional cooperación bilateral Norte-Sur (Mawdsley, 2012).

En definitiva, todo parece indicar que más allá de los condicionantes básicos y las oportunidades específicas que pueda introducir una modalidad de cooperación concreta —ya sea Sur-Sur, Norte-Sur o triangular—, su adecuado desempeño está más en relación con las prácticas, principios y actitudes que inspiran a los actores implicados y con los mecanismos implementados, que con la modalidad en la que se enmarque esa relación (Alonso et al., 2011).

Por último, desde un punto de vista más estructural, cabe destacar que la cooperación triangular puede constituirse como una modalidad de trabajo funcional a la necesidad anteriormente descrita de romper la marcada dualidad y unidireccionalidad (países desarrollados-países en desarrollo) que ha caracterizado al sistema internacional de ayuda desde sus orígenes. Su capacidad para capitalizar contribuciones múltiples —no sólo las de los países del Norte, sino también las que atesoran los países del Sur—, la atribución de un rol claramente activo a aquellos países en desarrollo que actúan como donantes en dichos esquemas y la multidireccionalidad de las relaciones establecidas entre los diversos actores implicados en esta modalidad de cooperación, constituyen rasgos que pueden situar a la cooperación triangular como un elemento promotor de la conformación de un sistema de cooperación más integral, coherente y acorde con lo que la actual realidad internacional parece demandar (Santander, 2011c). Una cuestión, la de las transformaciones del sistema internacional de cooperación y el rol de la cooperación Sur-Sur, que se aborda a continuación.

3. La cooperación Sur-Sur: principales implicaciones para el sistema internacional de ayuda

Uno de los cambios más relevantes experimentados recientemente por el sistema internacional de ayuda ha sido la proliferación en su seno de nuevos actores. Así, junto a los tradicionales Estados del Norte y los organismos multilaterales –que, a su vez, se han ampliado considerablemente en número– en las últimas dos décadas han irrumpido con fuerza otros actores de diversa naturaleza –como los gobiernos descentralizados, las empresas o la sociedad civil–, en cuyo contexto cabe enmarcar también la emergencia de la cooperación Sur-Sur, como resultado de la participación en calidad de proveedores de cooperación de los propios países en desarrollo (Sotillo, 2011; De la Fuente, 2010; Rodríguez y Teijo, 2009).

La eclosión de estos nuevos actores ha dotado al sistema de mayores capacidades, oportunidades y recursos, pero también le ha conferido mayores dosis de complejidad y dispersión, agudizando la necesidad de dar respuesta a algunos desafíos —como la adecuada coordinación entre actores o el aprovechamiento de sus respectivas ventajas comparativas— tradicionalmente presentes en el sistema de ayuda (Sanahuja, 2007; Alonso, 2006). Unas transformaciones a las que no podía ser ajena la nueva agenda de desarrollo y que han venido acompañadas también de un cuestionamiento de la arquitectura del sistema clásico de ayuda. Por ello, los siguientes apartados se dedican a analizar las implicaciones que, para este entorno cambiante y en aparente proceso de transición, presenta de manera específica la emergencia de la cooperación Sur-Sur.

3.1. La cooperación Sur-Sur, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda Post-2015: de la desatención a la centralidad

Además de todo lo relativo a los mecanismos y compromisos de financiación que su puesta en práctica requiere, puede decirse que la nueva agenda de desarrollo conformada desde inicios de la pasada década descansa en dos elementos fundamentales: el establecimiento de una serie de objetivos que fueran compartidos por el conjunto de la comunidad internacional, por un lado, y la identificación y

aplicación de una serie de principios que inspirasen la práctica de los donantes para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda, por otro lado. Como se verá, en ambos casos —objetivos y prácticas— la emergencia de la cooperación Sur-Sur comporta importantes desafíos a abordar.

El primero de los elementos señalados remitiría fundamentalmente a los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y a la actual conformación de la denominada agenda post-2015. Así, precedida por una sucesión de Cumbres y Conferencias temáticas auspiciadas por Naciones Unidas a lo largo de la década de los noventa del pasado siglo, 189 Estados firmaron en septiembre de 2000 la Declaración del Milenio, a través de la que los países signatarios se comprometían a perseguir de forma conjunta ocho grandes objetivos de desarrollo, cada uno con un conjunto de metas e indicadores asociados, con el horizonte temporal de 2015¹⁸.

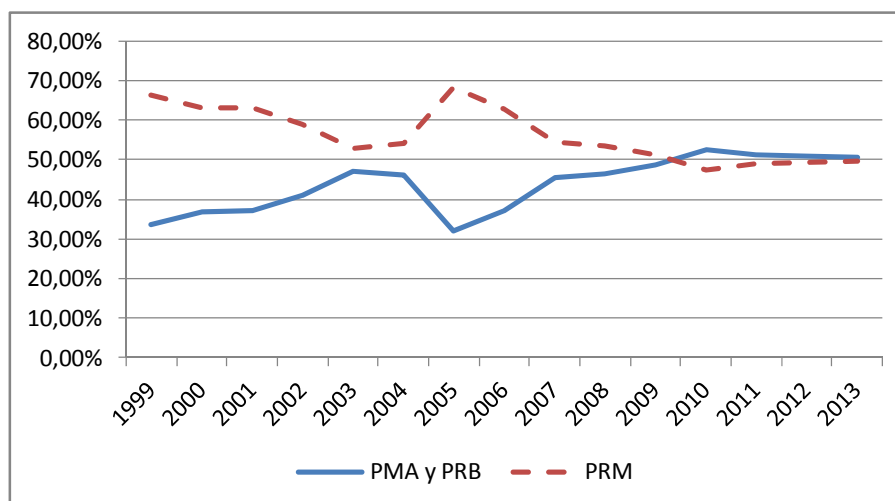
Además de suponer, por vez primera, una multilateralización de la agenda de desarrollo y servir de estímulo para el desarrollo de los sistemas estadísticos y de recogida de información de los diversos países (Sanahuja, 2014b; Vandemoortele, 2011; Tezanos, 2010; Alonso, 2005) la naturaleza y contenidos de los ODM —especialmente centrados en la lucha contra la pobreza— alentaron una reorientación de los flujos de ayuda hacia los países de renta baja (PRB) y menos adelantados (PMA) (Gráfico 6) y, de manera concreta, hacia África Subsahariana y Asia Meridional, regiones en las que las problemáticas identificadas por los ODM se hacían más severas.

Como resultado de ello, buena parte de los donantes retiraron su ayuda de los países de renta media (PRM), dando lugar a la apertura de un relevante debate en el seno del sistema internacional de cooperación entre dos posturas diferenciadas. La primera, a la que se adscribió la práctica totalidad de los donantes —incluida la Unión Europea,

¹⁸ 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

especialmente a través de su Programa para el Cambio (Comisión Europea, 2011)—, optaba por concebir al sistema internacional de ayuda como un instrumento orientado a la lucha contra la pobreza y, por tanto, por focalizar los esfuerzos de manera exclusiva en los PRB y PMA. La segunda, especialmente representada por la cooperación española, defendió una concepción más amplia del sistema internacional de ayuda, entendiendo que tenía que ser un instrumento orientado a la promoción del desarrollo en sentido amplio, de tal modo que, aunque prestase especial atención a la lucha contra la pobreza en los países de menores niveles de ingreso, fuera también capaz de atender las demandas específicas que presentan los PRM y acompañarlos de manera gradual en su senda de desarrollo (Alonso, 2007 y 2013).

Gráfico 6. Distribución de la ayuda por niveles de ingreso (% del total de AOD)



Fuente: CAD (OCDE)

Así, la naturaleza de los ODM —en clara sintonía con la primera de las visiones expuestas y fuertemente centrada en la lucha contra la pobreza extrema y en sectores sociales básicos (Unceta, 2012 y 2013b; Sotillo, 2011; Echart, 2009; Alonso, 2005)— acabaría siendo percibida como una agenda que no daba adecuada respuesta a los principales desafíos presentes en los PRM, lo que se traducía en un doble efecto negativo. En primer lugar, una desatención a importantes ámbitos de trabajo —como el fortalecimiento institucional, la transformación productiva o la búsqueda de una más sólida inserción internacional— que se manifiestan cruciales para superar algunos de los estrangulamientos específicos que estos países experimentan para avanzar en

sus procesos de desarrollo (Alonso, 2007 y 2013; Glennie, 2011). Y, en segundo lugar, lo que resulta más relevante para los propósitos de este epígrafe, una desatención al potencial que estos países —en cuanto principales protagonistas de la cooperación Sur-Sur— atesoran como proveedores de ayuda y las contribuciones que pueden realizar como proveedores de cooperación al sistema internacional (Alonso et al., 2014a).

En suma, la lógica en la que descansaron los ODM se mantuvo considerablemente ajena a las potencialidades y desafíos que encierra la cooperación Sur-Sur, una modalidad que, por lo demás, tampoco presentaba en aquel momento el protagonismo y dinamismo alcanzado en la actualidad. Sin embargo, por las transformaciones acontecidas en el sistema internacional de cooperación y por los cambios producidos en la geografía de la pobreza en los últimos años —cada vez más concentrada en países de ingreso medio— (Sanahuja, 2014b y 2013b; Alonso, 2013; Kanbur y Sumner, 2012), era difícil que la nueva agenda llamada a suceder a los ODM pudiera permanecer al margen de este fenómeno. Más bien al contrario, el proceso de definición de la *agenda post-2015* ya ha mostrado la necesidad de adecuarse a un nuevo escenario internacional en el que los países emergentes y la cooperación Sur-Sur están llamados a desempeñar un rol crucial.

Un primer síntoma de ello son los elementos que, a diferencia de los ODM, han inspirado la definición de los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), emanados del informe elaborado por el *Open Working Group for Sustainable Development Goals* con el fin de establecer un primer borrador de esta nueva agenda (OWGSDG) (Alonso, 2015b). Este documento, que establece 17 objetivos y 169 metas, se ha elaborado tras un complejo proceso conducido por Naciones Unidas y caracterizado por un elevado grado de consulta y participación a distintos niveles, tanto de carácter intergubernamental, como de la sociedad civil o de tipo sectorial y regional (OWGSDG, 2014). Un hecho que supone una marcada diferencia con el proceso de definición de los ODM y que se suma a otros dos rasgos fundamentales que conviene destacar aquí. Se trata, por un lado, de la concepción más integral y comprehensiva que la agenda de los ODS asume al incluir cuestiones ignoradas —o no

suficientemente atendidas– por los ODM, como la medioambiental o la provisión de BPI; y, por otro lado, del carácter universal del que se le ha dotado a esta agenda, al no circunscribirla a los países en desarrollo y convocar, de manera más equilibrada que los ODM, al conjunto de la comunidad internacional a partir de la consideración de la existencia de unas “responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas” (Alonso, 2015b; Naciones Unidas, 2014; Sanahuja, 2014b).

Partiendo de este marco, Alonso ha sintetizado en tres grandes objetivos el conjunto de propósitos que persigue la agenda post-2015, presentando todos ellos una serie de implicaciones inmediatas para el rol de los países emergentes y de la cooperación Sur-Sur. Por un lado, aparecen aquellos que remiten a la culminación de los objetivos que se planteó la agenda de los ODM, fuertemente centrada en la lucha contra la pobreza extrema, aunque ampliándola en determinados aspectos. Un ámbito en el que resultan fundamentales las políticas aplicadas por los países de ingreso medio, donde esta problemática se concentra cada vez en mayor medida. Por otro lado, aparece el “apoyo al tránsito de los países hacia estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles” (Alonso, 2015b: 8), una cuestión en la que los ODS han marcado un hito al poner el énfasis en la compatibilización de la agenda ambiental con el desarrollo económico y social, insuficientemente integradas hasta la fecha (Sanahuja, 2014b; OWGSDG, 2014). De esta forma, en la medida en que los objetivos que se incluyen en esta dimensión reclaman importantes transformaciones en los modelos de producción y consumo –incluyendo una especial atención a la cuestión energética–, parece claro que su deseable avance no podrá lograrse sin la implicación activa de los países emergentes y de los actores que protagonizan la cooperación Sur-Sur (Naciones Unidas, 2014). Y algo similar cabe decir, por último, del tercer gran objetivo que alude a la adecuada provisión de Bienes Públicos Internacionales, tanto de carácter global como regional, que la agenda post-2015 persigue (Alonso, 2015b) y en la que la cooperación Sur-Sur adquiere un rol fundamental.

Asimismo, con el fin de movilizar los recursos necesarios para el logro de los objetivos planteados, el proceso de conformación de la agenda post-2015 se ha acompañado de la celebración de importantes reuniones en materia de financiación del desarrollo,

desembocando en el acuerdo finalmente alcanzado en Addis Abeba en julio de 2015. A través de este documento, los 193 países signatarios han establecido un amplio conjunto de medidas a desarrollar que afectan a seis áreas fundamentales: los recursos nacionales públicos; la actividad financiera y comercial privada nacional e internacional; la cooperación internacional para el desarrollo; el comercio internacional; la deuda y su sostenibilidad; y el tratamiento de las cuestiones sistémicas (Naciones Unidas, 2015).

Tanto en los documentos anteriormente mencionados en los que se ha gestado la agenda post-2015 como en la denominada Agenda de Acción de Addis Abeba, la cooperación Sur-Sur ocupa un espacio claramente relevante. Si bien, por el carácter universal que se ha señalado que esta agenda asume, sus contenidos se dirigen, por defecto, al conjunto de los países que concurren en el sistema internacional, estos documentos recogen también determinadas alusiones específicas a las oportunidades que comporta la cooperación Sur-Sur y la actividad de los países emergentes. Además de destacar las crecientes aportaciones financieras que los protagonistas de esta modalidad están realizando –a la vez que se les reclama mayores compromisos y el establecimiento de metas y plazos específicos al respecto– estos documentos aluden al papel que la cooperación Sur-Sur y triangular puede desempeñar en cuestiones como la construcción de capacidades para apoyar que los países socios integren la visión de los ODS en sus planes nacionales, la transferencia de tecnologías para el desarrollo o la mejora de los sistemas recaudatorios y el combate a la evasión fiscal y a los flujos financieros ilícitos (Naciones Unidas, 2014 y 2015; OWGSDG, 2014).

Un conjunto de elementos que, en definitiva, denotan el carácter más integral y comprehensivo en el que parece descansar la nueva agenda post-2015, en cuyo marco se otorga una mayor relevancia y centralidad a la cooperación Sur-Sur que la conferida en su momento por los ODM. Un hecho que ilustra la creciente relevancia que esta modalidad parece estar llamada a tener en un sistema internacional de cooperación en claro proceso de cambio y redefinición.

3.2. La cooperación Sur-Sur y la agenda de la eficacia de la ayuda: una relación controvertida

Como se señaló, junto con lo relativo a los *objetivos* que debía perseguir la ayuda internacional, la nueva agenda de desarrollo descansó en la promoción de un conjunto de *principios* que debían orientar la práctica de los donantes para tratar de mejorar la calidad y eficacia de la ayuda desplegada. Un proceso para cuyo desarrollo se puso en marcha el denominado Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en el seno de la OCDE, en cuya segunda edición se aprobó la denominada Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda que, firmada en marzo de 2005 por un amplio número de donantes, receptores y organismos internacionales, identificaba cinco principios para lograr dicha tarea.

Así, de forma resumida, la Declaración de París ha tratado de fomentar el liderazgo del país receptor en las intervenciones desplegadas (*apropiación*), el fortalecimiento de los procedimientos y sistemas nacionales de gestión (*alineamiento*) y la coordinación entre los donantes (*armonización*), además de estimular la articulación de sistemas de gestión orientados a resultados y la mutua responsabilidad entre los actores implicados. Todo ello haciendo hincapié en la necesidad de estimular una relación entre *socios* para el desarrollo, en lugar de entre *donante* y *receptor*, enfatizando con ello la necesidad de establecer una relación más horizontal entre las partes (CAD-OCDE, 2005). Unos principios que, acompañados de un conjunto de metas e indicadores concretos, mantuvieron y actualizaron su vigencia en el III y IV Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda, celebrados en Accra (2008) y Busan (2011) respectivamente (CAD-OCDE, 2008 y 2011).

Sin embargo, esta agenda, que sin duda supuso un hito en el intento de corregir algunas de las malas prácticas en las que en muchas ocasiones habían incurrido los donantes tradicionales y que, por tanto, habrían lastrado la eficacia de la cooperación Norte-Sur, ha tenido una controvertida relación con la cooperación Sur-Sur. No obstante, el núcleo de las desavenencias mostradas por buena parte de los protagonistas de la cooperación Sur-Sur hacia la agenda de la eficacia de la ayuda

parece no haber estado en relación –al menos, no primordialmente– con los contenidos que esta recoge.

Así, el discurso de los actores implicados en la cooperación Sur-Sur no se ha dirigido tanto a rechazar las directrices emanadas de la Declaración de París sino que, por un lado, quizás de manera excesivamente autoindulgente, se ha centrado en señalar que se trata de unos principios que –con esos u otros nombres– resultan inherentes a la propia naturaleza de la cooperación Sur-Sur e inspiran, por tanto, su proceder (Benzi y Lo Brutto, 2013; Ayllón, 2011; Sanín y Schulz, 2009). Una consideración que, no obstante, parece haberse visto matizada en los últimos años. Y, por otro lado, siendo el fundamental argumento esgrimido por aquellos actores de la cooperación Sur-Sur que se han mostrado más reticentes a buscar una cierta convergencia con la agenda de la eficacia de la ayuda, se rechaza la propia legitimidad del proceso y del foro que lo acoge (Zimmermann y Smith, 2011). El hecho de que en la elaboración de la Declaración de París no se diera cabida a la participación de los países en desarrollo y que fuera completamente obviado el rol de la cooperación Sur-Sur supuso sin duda un distanciamiento de partida entre la agenda de la eficacia y esta modalidad de cooperación (Esteves et al., 2011).

A pesar de que ambos problemas fueron en parte mitigados en las siguientes reuniones de Accra y Busan —en las que fue más notoria la participación de los países en desarrollo y el rol atribuido a la cooperación Sur-Sur, especialmente en la segunda de ellas¹⁹— (Ayllón et al., 2013; Tres, 2012; Kharas, 2011; Sanín y Schulz, 2009) la propia naturaleza del órgano que acoge este proceso —el CAD de la OCDE— ha supuesto un permanente cuestionamiento de la pertinencia que los consensos generados en su seno pueden tener para la cooperación Sur-Sur. De ahí la trascendencia que, como se verá más adelante, ha alcanzado el Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD), creado en 2007 en el seno del ECOSOC de Naciones Unidas, al

¹⁹ De manera significativa, cabe señalar en este sentido que uno de los efectos que produjo la mayor incidencia alcanzada por los países del Sur en Busan fue la mayor simplificación y acotación de los principios objeto de seguimiento, en relación a lo que se había establecido en las reuniones anteriores de París y Accra.

tratar de generar nuevos consensos en este ámbito sin obviar los principios emanados de la Declaración de París pero integrando tanto a los países del Norte como del Sur.

En todo caso, puede decirse que los principales protagonistas de la cooperación Sur-Sur han mostrado, a grandes rasgos, dos posiciones diferenciadas respecto al proceso de la agenda de eficacia de la ayuda promovido desde el CAD (Hirst, 2010). Por un lado, aparece un grupo de países proclives a la adaptación de la cooperación Sur-Sur a las directrices de la agenda de la eficacia y que habrían respaldado las iniciativas lanzadas por el CAD —como el denominado *Task Team on South-South Cooperation*— para tratar de integrar a los países del Sur a este proceso. Países como Colombia y México o, de una forma más matizada, Chile ilustrarían esta posición. Por otro lado, existe otro grupo de países que, de forma más o menos abrupta, han rechazado y se han mantenido distantes respecto a la agenda de la eficacia de la ayuda al considerar que era un proceso completamente ajeno a la naturaleza y dinámica de la cooperación Sur-Sur. En este segundo grupo aparecerían países como Argentina, Venezuela o Brasil (Benzi, 2015).

En definitiva, todo ello revela la existencia de un claro problema político de articulación entre la agenda de la eficacia de la ayuda y la cooperación Sur-Sur que no se relaciona tanto, pues, con los contenidos que deben inspirar la práctica de los donantes —donde existe un amplio consenso en torno a principios como la apropiación o el fortalecimiento de capacidades—, sino con la legitimidad democrática con la que se ha gestado dicha agenda. Un hecho que ineludiblemente remite a la cuestión de la gobernanza del sistema internacional de ayuda, a lo que se dedica el siguiente apartado.

3.3. Cooperación Sur-Sur y gobernanza del sistema internacional de ayuda: una relación ineludible

Todo lo recogido hasta aquí apunta a la necesidad de que el sistema de cooperación al desarrollo descansa en una lógica más integral y comprehensiva, donde los países apoyen —y sean apoyados— en función de sus necesidades específicas de desarrollo y

no de rígidas clasificaciones económicas (Alonso et al., 2014b). Sin embargo, la actual configuración del sistema de cooperación, sustentado en una clara delimitación y distinción de papeles entre donantes y receptores —así como dentro de estos en función de su nivel de renta—, introduce un esquema de incentivos perverso que lleva a penalizar los éxitos de los receptores, al ver retirada su ayuda cuando alcanzan un determinado nivel de ingreso (Alonso, 2007; Herbert, 2012).

Lejos de sustentarse en una rígida separación de los países en donantes y receptores, el sistema de ayuda debiera adaptarse a la realidad cambiante del orden internacional en el que opera, asumiendo el doble rol que pueden desempeñar numerosos actores, como pone de manifiesto la cooperación Sur-Sur. Por ello, es preciso que el sistema de ayuda sea capaz de incorporar y canalizar el valor añadido que los diversos actores —sean países desarrollados o en desarrollo— pueden aportar en función de sus capacidades.

Ahora bien, la asunción de esta lógica, en la medida en que otorga un papel más activo y relevante a los países en desarrollo, parece estar requiriendo cambios en el sistema que pretende darle cabida (Martínez, 2013; Unceta, 2012 y 2013a; Alonso, 2012; Chaturvedi et al., 2012; Mawdsley, 2012; Santander, 2011b; Sotillo, 2011). Tratar de consolidar un sistema de ayuda de tales características donde, sin embargo, la discusión, el diseño de políticas y la toma de decisiones permanezcan en manos de los países desarrollados, resulta una tarea difícilmente exitosa y, en todo caso, dudosamente legítima. Más bien al contrario, la configuración de un sistema más integral y coherente de ayuda no sólo requiere la contribución como proveedores de cooperación de los países en desarrollo sino, además, la incorporación de estos a los procesos de diseño y definición de políticas que se articulen en el seno de dicho sistema (Sanahuja, 2014a; Browne and Weiss, 2014; De Renzio y Sefert, 2014; Gore, 2013; Santander, 2011b). Se trata, en cierto modo, de fomentar no sólo la apropiación de las operaciones de ayuda desplegadas —como se recoge en la Agenda de París— sino, fundamentalmente, la “apropiación del sistema de ayuda” en su conjunto por parte de los países en desarrollo (Alonso et al., 2012).

A su vez, la traducción práctica de este enfoque reclama importantes alteraciones en el marco institucional internacional en el que se conforman las políticas de cooperación, una tarea que hasta la fecha se ha desarrollado en el CAD de la OCDE, un foro compuesto exclusivamente por los países desarrollados (Esteves y Assunção, 2014; Stuenkel, 2013a). Si bien este órgano se está planteando una revisión de su papel, estructura y funcionamiento a partir de 2011 —atendiendo, entre otras cuestiones, a la necesidad de incorporar a otros actores claves del desarrollo—, la profundidad de los cambios experimentados requieren la conformación de un nuevo marco institucional para las políticas de ayuda (CAD-OCDE, 2009). Por un lado, porque es difícil que el CAD acometa reformas suficientemente profundas en lo que respecta a su representatividad y procesos de toma de decisión. Por otro lado, porque por amplio que pudiera ser el esfuerzo realizado por este órgano para integrar a los países del Sur, resulta poco probable que éstos pudieran concebirle como el foro más legítimo y adecuado para la discusión y definición de las políticas de desarrollo.

En este sentido, se ha planteado que, por su naturaleza y composición, el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD), creado en 2007 en el seno de Naciones Unidas, podría resultar un marco más adecuado para el tratamiento de estas cuestiones (Alonso, 2012; Walz y Ramachandran, 2011; Santander, 2011b; Ayllón, 2009a). Una propuesta que, además de las repercusiones que encierra para las relaciones de poder entre los países implicados, vuelve a poner sobre la mesa un debate ya clásico en el sistema internacional, como es el que se produce entre la búsqueda de una mayor legitimidad —que estaría representada en este caso por el FCD— frente a la necesidad de una mayor capacidad operativa —que en este caso representaría el CAD—. Una realidad que para algunos autores obligaría a buscar “coaliciones mixtas” (Savedoff, 2011), de lo que el *Steering Committee* emanado de la Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo de Busan, que integra al CAD y al PNUD simultáneamente, sería una buena muestra.

4. La cooperación Sur-Sur en América Latina: principales rasgos e implicaciones

4.1. Caracterización de la cooperación Sur-Sur en América Latina

a) Principales rasgos de la cooperación Sur-Sur en América Latina

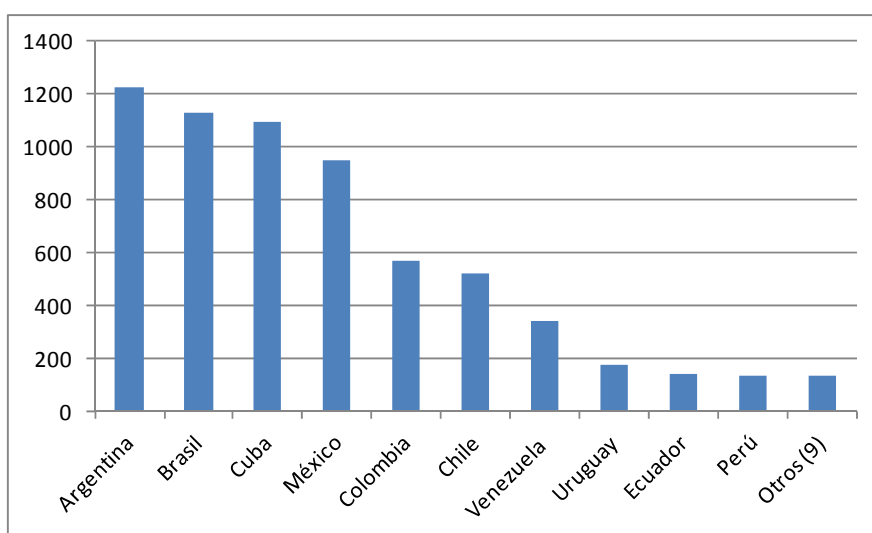
Dentro de la señalada eclosión que ha experimentado la cooperación Sur-Sur en el sistema internacional en la última década, ha sido en América Latina donde este fenómeno se ha mostrado más dinámico, relevante y notorio hasta la fecha (Ojeda, 2015; Ayllón, 2013a). El nivel de desarrollo alcanzado por la región –conformada en su práctica totalidad por países de renta media–, el tipo de desafíos y problemáticas que enfrenta (Sotillo y Ayllón, 2006) y el relevante papel que han jugado los procesos de integración regional en su seno, han convertido a América Latina, como se verá, en un espacio especialmente proclive a la articulación de esquemas de cooperación Sur-Sur.

Aunque se trata de un fenómeno relativamente incipiente y en constante evolución y proceso de formación, varios rasgos pueden ser destacados de la fisonomía mostrada hasta el momento por la cooperación Sur-Sur en América Latina. En primer lugar, en lo que se refiere a los actores implicados, se trata de un fenómeno marcadamente dinámico y multidireccional: no sólo se observa un elevado nivel de actividad en la región –con más de 6.000 proyectos y acciones registradas entre 2008 y 2013–, sino que esta modalidad también ha conseguido involucrar a un amplio número de países.

Aunque generalmente estos esquemas se han configurado con un país de renta media-alta (en ocasiones, de renta alta) en el rol de donante y con un país de renta media-baja (en ocasiones, de renta baja) en el rol de receptor, frecuentemente los países han simultaneando ambos papeles según los diversos proyectos y acciones en marcha. No obstante, a pesar de esta dualidad que caracteriza a la cooperación Sur-Sur en América Latina, determinados países han destacado por su mayor protagonismo como proveedores de cooperación en la región, si atendemos al número de proyectos y acciones registradas. Si se agregan los datos recogidos al respecto para el período 2008-2013 por los informes de la SEGIB, Argentina, Brasil y Cuba aparecen en los primeros puestos del ranking, habiendo impulsado cada uno de ellos más de 1.000 proyectos y acciones en otros países iberoamericanos (gráfico 7). Una cifra a la que

también se aproxima México, que ocuparía el cuarto puesto. Tras ellos, Colombia, Chile, Venezuela²⁰, Uruguay, Ecuador y Perú completarían la lista de principales oferentes de la cooperación Sur-Sur en América Latina.

Gráfico 7. Principales países proveedores de cooperación Sur-Sur bilateral en América Latina, 2008-2013 (nº de proyectos y acciones)

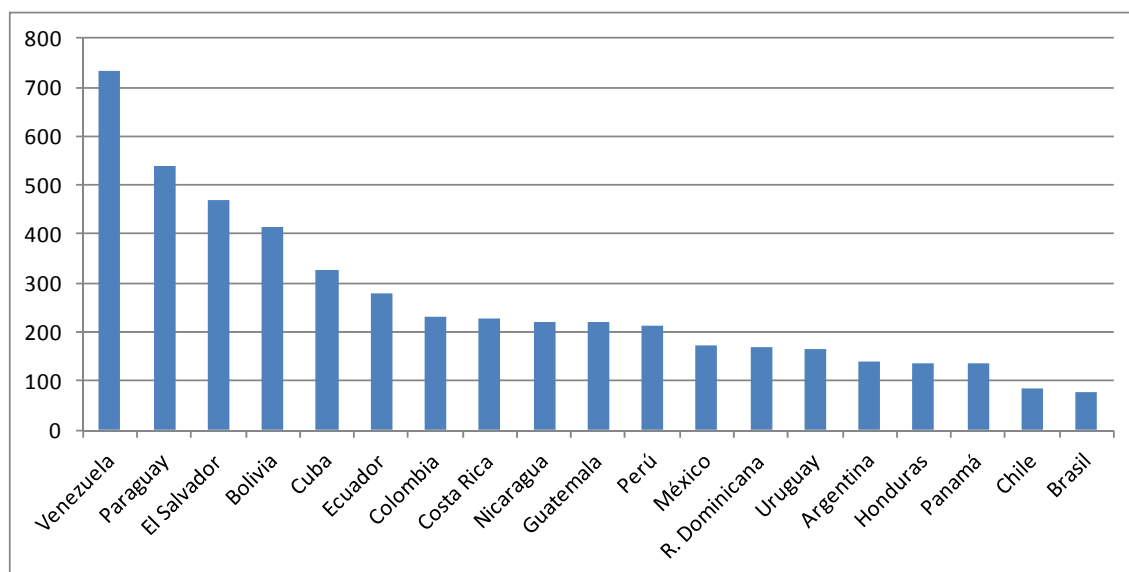


Fuente: SEGIB (2009, 2010, 2011, 2012, 2014 y 2015)

Mientras, por el lado de los receptores, aunque todos los países han sido en algún momento destinatarios de proyectos de cooperación Sur-Sur desplegados en la región, también aparecen un conjunto de países que han desempeñado este papel de manera más frecuente. Así, tras el singular caso de Venezuela –que recibió más del 80% de estas intervenciones en el marco de su convenio de colaboración con Cuba, que a la vez ocupa el quinto lugar como receptor–, Paraguay, El Salvador y Bolivia aparecen entre los principales destinatarios de la cooperación Sur-Sur en América Latina, todos ellos con más de 400 proyectos recibidos en el periodo 2008-2013. Tras estos cinco países, con cifras que oscilan entre los 200 y 300 proyectos recibidos, aparecen a continuación Ecuador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala y Perú (gráfico 8).

²⁰ En el caso de Venezuela, es conocido que existe una clara infrarrepresentación de su cooperación Sur-Sur en los informes elaborados por la SEGIB, especialmente en los últimos años, como producto de las reticencias de este país a reportar información a esta institución.

Gráfico 8. Países receptores de la cooperación Sur-Sur bilateral en América Latina, 2008-2013 (nº de proyectos)



Fuente: SEGIB (2009, 2010, 2011, 2012, 2014 y 2015)

En segundo lugar, en lo que se refiere a las áreas de trabajo, la cooperación Sur-Sur en América Latina ha mostrado una notable diversificación, abarcando ámbitos muy variados. Así, adoptando la categorización ofrecida por los informes de la SEGIB –aún con un limitado nivel de desagregación–, se observa que la mayor parte de los proyectos de cooperación Sur-Sur realizados en la región en los años 2012-2013 se dirigen a la dimensión social (31,05%) y a los sectores productivos (30,04%). A continuación, con pesos notablemente inferiores, las tareas ligadas al fortalecimiento institucional (14,14%), a la infraestructura y los servicios económicos (11,92%) y al medio ambiente (5,91%), completarían los ámbitos donde se concentran de manera preferente los proyectos desplegados en América Latina bajo la modalidad Sur-Sur (gráfico 9)²¹.

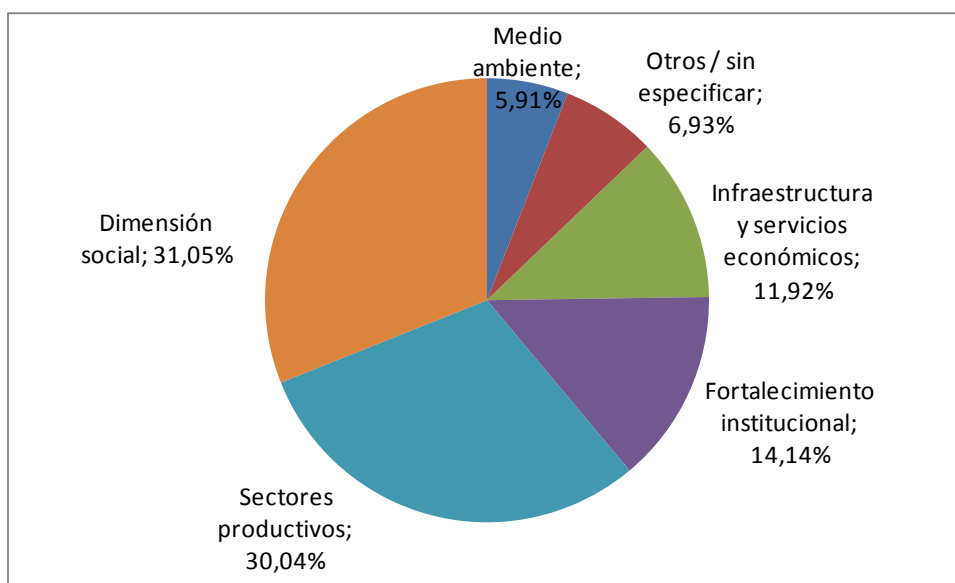
²¹ Según especifica la propia SEGIB, y siguiendo la clasificación utilizada por el CAD, dentro de la “dimensión social” se incluyen las tareas relativas a la educación, la salud, población y salud reproductiva, abastecimiento y saneamiento de agua y otros servicios y políticas sociales; dentro de la categoría de “sectores productivos” se computan las actividades orientadas a la extracción, la agricultura, silvicultura, pesca, construcción, industria, turismo y comercio; dentro del “fortalecimiento institucional” se incluye lo relativo a gobierno y sociedad civil; bajo la etiqueta de “infraestructuras y servicios económicos” se aglutina todo lo referido a energía, transporte y almacenamiento,

Dentro de esta pauta de distribución sectorial, si se atiende la información disponible para el bienio señalado, en los que los datos en torno a la orientación sectorial de la cooperación Sur-Sur en América Latina aparecen más desagregados, se observa que el 45% de los proyectos se dirigen a tres ámbitos específicos de actividad: agropecuario (16,8%) –donde destaca lo referido a las técnicas de riego y cultivo alternativo y la seguridad alimentaria–, salud (14,0%) –concentrándose los proyectos enmarcados en este ámbito en el fortalecimiento de las instituciones nacionales y en la salud materno-infantil– y gobierno (13,3%) –con especial atención a la seguridad y defensa, el apoyo a las políticas y administraciones públicas, el desarrollo de marcos legales y judiciales, los derechos humanos y los procesos de descentralización– (SEGIB, 2014 y 2015). Tras estos tres sectores destacados de actividad, aparecen otros como educación, otras políticas sociales, industria y ciencia y tecnología que, en su conjunto, aglutinarían otro 25% de la cooperación Sur en América Latina. Por último, el 30% restante aparece notablemente disperso en un amplio número de ámbitos de trabajo (SEGIB, 2014 y 2015).

En tercer lugar, caracteriza a la cooperación Sur-Sur en la región la existencia de un fuerte componente técnico. Aunque algunos de los principales protagonistas de esta modalidad de cooperación han recurrido de forma muy relevante a instrumentos de cooperación financiera (Agarwal, 2013) –como Brasil o Venezuela, tal y como se verá en los estudios de caso–, sin duda ha sido la cooperación técnica –en forma de asesorías, capacitación, seminarios, etc.– la que ha ocupado el lugar más reseñable dentro de la cooperación Sur-Sur registrada hasta la fecha en América Latina. Los útiles aprendizajes y experiencias que buena parte de los países que componen la región han acumulado como producto de sus respectivos procesos de desarrollo, junto con el tipo de demandas y desafíos todavía presentes en los países de renta media –generalmente más asociados a cuestiones de índole técnica que a brechas financieras (Alonso, 2007 y 2013)– han llevado a que una parte muy importante de esta cooperación se articule a través de la transferencia de conocimientos entre países.

comunicación, ciencia y tecnología, banca y finanzas, empleo y empresas; por último, en la categoría de “medio ambiente” se incluye lo ligado a cuestiones medioambientales y gestión de desastres.

Gráfico 9. Distribución sectorial de la cooperación Sur-Sur en América Latina, 2012-2013 (nºproyectos)



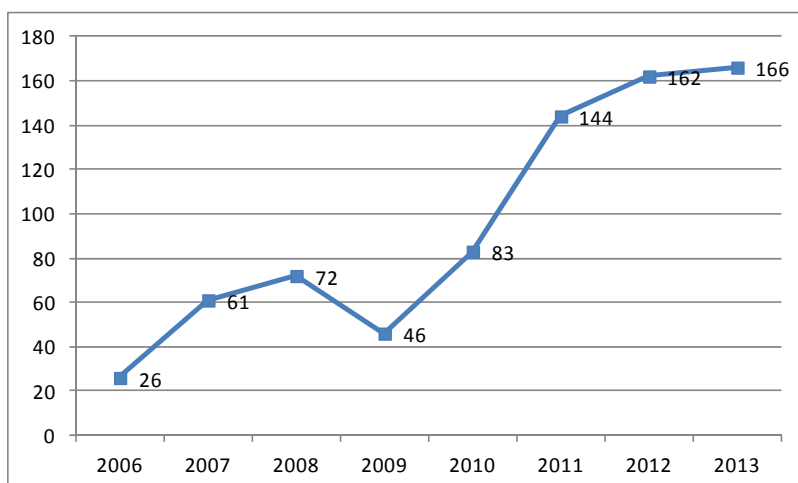
Fuente: SEGIB (2009, 2010, 2011, 2012, 2014 y 2015)

Este rasgo ha llevado a la articulación de numerosos esquemas de cooperación entre aquellas entidades e instituciones públicas encargadas de competencias similares en sus respectivos países. Del mismo modo, ha estimulado el intercambio y fortalecimiento mutuo entre las unidades y agencias de cooperación de los diversos países, algunas con los desafíos propios de su reciente creación y otras, ya existentes con anterioridad, con la nueva tarea de compaginar su tradicional de rol de receptores con el de proveedores de cooperación. Un propósito en el que el activo papel desempeñado por la SEGIB, que ha facilitado y auspiciado en buena medida este proceso, a la vez que ha impulsado la celebración de talleres y seminarios para abordar cuestiones relativas a la metodología, la operativa y la sistematización de la cooperación Sur-Sur, ha resultado sin duda especialmente relevante (PIFCSS, 2013, 2012, 2011 y 2010).

Por último, cabe señalar que si bien la relación bilateral ha sido la fórmula adoptada de manera predominante por la cooperación Sur-Sur en América Latina, también los esquemas regionales y triangulares han ocupado un espacio relevante dentro de esta modalidad de cooperación en la región. Mientras los primeros de ellos serán tratados con más detalle en el siguiente apartado, resulta ineludible destacar el incremento

registrado por los proyectos y acciones de cooperación triangular en la región, que se han visto sextuplicados en apenas siete años, pasando de 26 a 166 anuales entre 2006 y 2013 (gráfico 10).

Gráfico 10. Número de proyectos y acciones de cooperación triangular registrados en América Latina



Fuente: SEGIB (2015)

No obstante, el intercambio de roles y la dualidad que se destacó en el caso de la cooperación bilateral, no parece tan marcada en el caso de las intervenciones implementadas a través de esquemas triangulares. En este caso, un núcleo reducido de países suele concentrar el protagonismo en cada uno de los roles que aparecen en estos esquemas. Así, por el lado de los socios oferentes, destaca especialmente el papel de Chile, que concentró el 40% del total de las intervenciones registradas en América Latina bajo esta fórmula en 2013. Una cifra que se eleva hasta más del 80% si se añaden los proyectos impulsados por Argentina, México y Brasil. Mientras, por el lado de los socios receptores, El Salvador, Honduras, Bolivia y Guatemala concentraron el 50% de los proyectos registrados. Y algo similar ocurre con los donantes tradicionales que participan en estos esquemas: Alemania, Japón, España y Estados Unidos concentran en torno al 70% de estos proyectos, aunque también han participado en intervenciones de cooperación triangular países como Australia, Canadá, Italia o Noruega, así como diversos organismos internacionales, especialmente del ámbito de Naciones Unidas (SEGIB, 2015).

b) La relevancia de otras formas de cooperación Sur-Sur en América Latina: las iniciativas en materia de financiación, infraestructuras y energía

Si bien, como se ha señalado, el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos constituye un elemento fundamental de la cooperación Sur-Sur en América Latina, este componente no agota el más amplio conjunto de formas que esta modalidad adopta en la región. En este sentido, junto con la cooperación técnica –que ha adquirido una especial resonancia, tanto por el dinamismo efectivamente mostrado como por la mayor atención que le han dedicado instituciones como la SEGIB y algunas agencias de cooperación de los países implicados– aparecen ámbitos como los relativos a la financiación, las infraestructuras o la energía en los que la cooperación Sur-Sur ha mostrado también sus potencialidades. Diversas experiencias, como se muestra a continuación, parecen avalar tal juicio.

En lo que se refiere a la cooperación económica y financiera, se han desarrollado determinados esquemas e iniciativas de carácter Sur-Sur que muestran la relevancia que esta modalidad puede adquirir para dotar de mayor solidez y estabilidad a las economías de los países que componen la región (Agarwal, 2013). Varias son las iniciativas a las que, a modo ilustrativo, puede aludirse en este sentido. Por una parte, destaca la labor desempeñada por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), que daría continuidad, aunque con la intención de ampliar su cobertura geográfica, al Fondo Andino de Reservas creado en 1973. Compuesto en la actualidad por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay, el FLAR ha concentrado fundamentalmente su actividad en abrir líneas de crédito para solventar crisis de balanza de pagos de los países y atender a problemas de liquidez, así como, en menor medida, financiar la reestructuración de la deuda pública exterior de los bancos centrales²². Aunque su rol financiero fue más prominente en la década de los ochenta que en los últimos años, el FLAR muestra que determinados mecanismos que operan con una perspectiva regional, incluso con escasa financiación, pueden “tener un

²² www.flar.net

impacto importante sobre la estabilidad financiera nacional y regional” (Alonso et al., 2014a: 15).

También el Banco del Sur, al menos en su concepción y mandato, parece adscribirse a las potencialidades que encierra la cooperación Sur-Sur en los ámbitos económico y financiero. Constituido en 2009 con el objetivo declarado de actuar como un banco de desarrollo en la región y dar apoyo financiero a las empresas públicas y privadas de los países que lo constituyen, esta institución pretende erigirse en una alternativa a las instituciones financieras multilaterales y en un pilar básico de una nueva arquitectura financiera regional (Bacaría, 2010). No obstante, la complejidad interna que se deriva de la diversidad de países que lo constituyen²³, junto con la mayor prioridad política que Brasil le ha otorgado a la conformación del denominado Banco de Desarrollo de los BRICS, ha llevado a una cierta parálisis de esta institución y a unos escasos niveles de conocimiento e impacto de la actividad realizada en su seno hasta la fecha. Un problema que, sin embargo, no ha presentado otra iniciativa a la que cabe aludir aquí, como la Corporación Andina de Fomento (CAF). Compuesta por 19 países –dos de ellos extrarregionales, como España y Portugal– y 14 bancos privados de la región, desde su constitución como banco de desarrollo en 1970 la CAF se ha caracterizado por la disposición de una amplia cartera de proyectos a través de los que pretende “promover el desarrollo sostenible y la integración regional mediante la movilización de recursos”²⁴. Con ese fin, esta institución pone a disposición de los países de la región diversos instrumentos, tanto de carácter reembolsable como no reembolsable, estimulando las capacidades financieras y productivas de sus miembros.

En lo que se refiere a la cooperación en materia de infraestructuras, también la cooperación Sur-Sur ha sido una modalidad a través de la que se han desarrollado diversas iniciativas en la región. Una de especial trascendencia en los últimos años ha sido la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

²³ Actualmente forman parte del Banco del Sur: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, mientras que Chile y Perú tienen estatus de observadores y otros países como Colombia han rechazado su incorporación.

²⁴ www.caf.com

(IIRSA), surgida en 2000. Organizada en nueve Ejes de Integración y Desarrollo, se trata de una iniciativa que desde su lanzamiento ha desarrollado más de 500 proyectos en materia de infraestructura de transporte, energía y comunicación, a la vez que ha impulsado la denominada Agenda de Implementación Consensuada, fundamentada en un conjunto de 31 proyectos prioritarios considerados de fuerte impacto para la integración física del territorio (COSIPLAN, 2011). Síntoma de la relevancia alcanzada en la región, IIRSA ha sido recientemente integrada en el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de UNASUR, entre cuyos objetivos se encuentra la promoción de la conectividad de la región a partir de la construcción de redes para su integración física, el diseño de estrategias regionales de planeamiento para el desarrollo de infraestructuras o el fomento del uso intensivo de Tecnologías de la Información y la Comunicación “con el fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región” (COSIPLAN, 2011).

Especialmente relevante es también el denominado Proyecto Mesoamérica. Lanzado en junio de 2001 con el propósito de complementar al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), este proyecto —denominado Plan Puebla-Panamá en sus orígenes— se configura como un mecanismo de cooperación regional que integra a 10 países: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Con el fin de articular los esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de los países miembros, esta iniciativa lleva a cabo proyectos fundamentalmente en materia de infraestructura, conectividad y desarrollo social (CEPM, 2008). En lo que se refiere a infraestructuras y conectividad, varias son las acciones impulsadas por el Proyecto Mesoamérica. A modo de ejemplo, en el ámbito de los transportes, prevé la creación de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) que, comprendiendo más de 13.000 kilómetros de carreteras, pretende facilitar el flujo de bienes y personas en la región. Del mismo modo, ha puesto en marcha el Corredor Mesoamericano de Integración, que pretende convertir el corredor Pacífico de la RICAM —que atraviesa siete países en sus más de 3.200 kilómetros de extensión— en la principal vía de integración de transporte y comercio en Mesoamérica. Dentro de este eje también se ha constituido el denominado Fondo Yucatán para el financiamiento de Infraestructura en los países de

Mesoamérica y el Caribe, así como se han puesto en marcha diversas iniciativas en materia de facilitación comercial —como el Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) o la creación de los Indicadores Mesoamericanos para la Competitividad— y de telecomunicaciones (CEPM, 2009).

Por último, cabe aludir a la cooperación en materia energética, un ámbito en que la modalidad Sur-Sur también presenta una importante trascendencia en la región y que estas dos últimas iniciativas igualmente asumen dentro de sus tareas. En el caso de IIRSA, la que se deriva de su adscripción a UNASUR y la búsqueda de una “integración energética para el aprovechamiento integral, sustentable y solidario de los recursos de la región” (COSIPLAN, 2011); y, en el caso, del Proyecto Mesoamérica con iniciativas como la puesta en marcha del Sistema de Integración Eléctrica para América Central (SIEPAC), los avances logrados en la interconexión eléctrica México-Guatemala y la proyectada para Panamá-Colombia. No obstante, la cooperación Sur-Sur en materia energética en América Latina se ha visto fuertemente limitada por los diferentes intereses que en este campo presentan determinados actores clave en la región: por ejemplo, mientras Chile observa la integración como una oportunidad para garantizarse la seguridad energética, Brasil concede especial importancia a la consolidación de Petrobras en la región y Venezuela la inserta dentro de su estrategia de alianzas en la región (Sanahuja, 2011b), como se verá con mayor detalle en los estudios de caso. De ahí las dificultades que, más allá del desarrollo de proyectos puntuales que efectivamente han tenido un cierto impacto, han encontrado propuestas más ambiciosas lanzadas en este campo como el Anillo Energético del MERCOSUR o el Gran Gasoducto del Sur.

En suma, y sin ánimo de exhaustividad, todo lo recogido en este epígrafe ilustra el conjunto de ámbitos distintos a la asistencia técnica en los que la cooperación Sur-Sur desempeña —o puede desempeñar— un rol fundamental en la promoción del desarrollo de América Latina y en la provisión de Bienes Públicos Regionales. Una potencialidad que, por lo demás, aparece estrechamente ligada a la cuestión del regionalismo, cuestión que será abordada en el siguiente apartado.

4.2 La cooperación Sur-Sur y el regionalismo en América Latina

a) La Cooperación Sur-Sur y los esquemas de integración regional: una relación virtuosa

América Latina se ha mostrado en las últimas dos décadas como una región especialmente dinámica, convirtiéndose en un interesante escenario de confrontación entre ideas y visiones políticas marcadamente contrapuestas. Buena parte de este debate se ha centrado en los procesos de integración regional, una dinámica particularmente relevante en el espacio latinoamericano y de la que se desprenden importantes repercusiones para la región, tanto de carácter interno –relativas a su modelo de desarrollo y a su nivel de progreso y bienestar– como de carácter externo – en relación con su rol y su posicionamiento internacional en un mundo crecientemente globalizado–.

Como es lógico, la centralidad alcanzada por la cuestión del regionalismo en América Latina no podía ser ajena a la emergencia que en estos últimos años ha experimentado la cooperación Sur-Sur en la región (Ayllón et al., 2014). En este sentido, es posible hablar de una suerte de relación virtuosa entre ambos fenómenos, de tal modo que la proliferación y profundización de los esquemas de integración regional, por un lado, y de cooperación Sur-Sur, por otro, parecen haberse retroalimentado. Así, mientras que determinados proyectos y programas regionales de cooperación Sur-Sur parecen potenciar los procesos de integración y estimular la articulación de respuestas regionales a determinados problemas que enfrentan los países latinoamericanos, es imposible comprender el surgimiento y la eclosión experimentada por esta modalidad de cooperación sin atender a las lógicas y dinámicas que subyacen los procesos de integración regional en América Latina, como se explicará en el siguiente apartado.

Respecto al papel de la cooperación Sur-Sur como impulsora de la integración regional, la propia SEGIB señala las posibilidades que esta modalidad ofrece para “estrechar lazos” entre los países que componen la región y “definir socios a partir de intereses comunes” (SEGIB, 2011: 16). En este sentido, la denominada cooperación Sur-Sur regional –que este organismo diferencia de la bilateral y la triangular analizadas anteriormente– tendría como objetivo el desarrollo y la integración de una región,

estableciendo como criterio diferenciador la participación de un mínimo de tres países que compartan y consensuen dicho objetivo, así como la existencia de un mecanismo institucional formalizado (SEGIB, 2014; PIFCSS y SEGIB, 2013).

Según los últimos datos disponibles, en 2013 había en marcha hasta 50 programas y 25 proyectos de este tipo en América Latina, mostrando la vigorosidad de esta modalidad de cooperación Sur-Sur en la actualidad, lo que se ha traducido tanto en intervenciones que abarcan al conjunto de la región, como en otras que específicamente se dirigen a atender desafíos y problemáticas de tipo subregional, ya sea en Centroamérica, en la región andina o en América del Sur (SEGIB, 2015). Unos programas que, por lo demás, han tenido en cuestiones como el fortalecimiento de la justicia –en ámbitos como la modernización del sector judicial, la lucha contra la delincuencia organizada o la reforma de las instituciones penitenciarias–, la promoción de la cultura, la mejora de los niveles educativos y sanitarios –con especial incidencia en cuestiones como la alfabetización, la formación profesional o el fortalecimiento de los sistemas nacionales de salud y la compra conjunta de medicamentos– o el desarrollo de las capacidades y recursos científico-tecnológicos –con la articulación de importantes programas como CYTED–, sus principales áreas de trabajo (SEGIB, 2014 y 2015).

Ello da idea de la relevancia que la cooperación Sur-Sur de tipo regional está adquiriendo para la construcción de visiones, identidades y respuestas regionales en América Latina, lo que denota la importancia cada vez mayor que la asunción de este enfoque adquiere para abordar eficazmente fenómenos que, por su naturaleza, no pueden ser adecuadamente respondidos desde el ámbito exclusivamente estatal. Así, la cooperación Sur-Sur refuerza esta percepción y estimula una cierta *regionalización* de las respuestas ofrecidas a algunos de los principales problemas y desafíos que aborda América Latina, a la vez que incrementa las oportunidades de proveer adecuadamente determinados bienes públicos regionales, fortaleciendo con ello la conformación de esquemas de integración regional. No obstante, como se señaló, se trata de una relación de doble dirección, siendo imprescindible contextualizar la relevancia adquirida por la cooperación Sur-Sur en los últimos años en el marco de los

cambios operados en los procesos y modelos de integración presentes en la región, como se aborda a continuación.

b) La cuestión del regionalismo en América Latina y su incidencia en la emergencia de la cooperación Sur-Sur: algunos elementos relevantes

Una de las dinámicas más relevantes que se han producido en América Latina en las últimas décadas ha sido la irrupción desde mediados de los años ochenta del denominado *nuevo regionalismo* (Ojeda y Surasky, 2014). Se trata de un fenómeno que ha consistido en el impulso y proliferación de esquemas de integración regional que pretendían responder a una matriz marcadamente distinta a la que caracterizaba al modelo de integración predominante en la región desde mediados del siglo pasado (Breslin et al., 2002; Hettne et al., 2001 y 1999; Hettne y Söderbaum, 2000; Ethier, 1998) . Este último modelo –que puede denominarse *viejo regionalismo, regionalismo cerrado o regionalismo autónomico*– estaba fuertemente asentado en los postulados de la CEPAL en aquella época, impulsando esquemas de integración económica con una clara “orientación hacia dentro”, de marcado carácter proteccionista y con una manifiesta preocupación por dar apoyo a los procesos de industrialización por sustitución de importaciones entonces en marcha en buena parte de los países latinoamericanos (Briceño, 2014; De Lombaerde y Garay, 2008).

Frente a ello, a partir de la crisis de la deuda de los años 80 y con un fuerte influjo neoliberal, el *nuevo regionalismo* promulgaría, entre otras cuestiones que no caben ser tratadas aquí, la proliferación de esquemas de integración fuertemente basados en la liberalización económica y en una apertura comercial que, además, no discriminase a terceros y fuera compatible con la liberalización promovida paralelamente desde los marcos multilaterales como la OMC (Sanahuja, 2009; Hettne, 2005; Breslin et al., 2002). Es precisamente este último aspecto, en estrecha relación con su permanente preocupación por mejorar la inserción internacional, el que ha llevado a muchos autores a denominar estrictamente a este modelo como *regionalismo abierto*. Un modelo que reclamaba, a la vez, una liberalización más profunda que la pretendida por

los esquemas de integración predominantes hasta el momento, de tal manera que se incorporasen a este proceso cuestiones tales como los acuerdos de propiedad intelectual, las inversiones o las normas laborales y medioambientales (Briceño, 2014).

Aunque en sus planteamientos originales el regionalismo abierto aludía a la relevancia de determinados aspectos políticos e institucionales, sin duda se trataba de un modelo de “integración negativa” (Tinbergen, 1965), en el sentido en que ponía el énfasis en cuestiones como la eliminación de los aranceles y de las trabas al comercio, desatendiendo aquellos otros aspectos que estos procesos comportan y que reclamarían un mayor ropaje político e institucional. No obstante, el predominio de este modelo pudo observarse a partir de la proliferación a inicios de los noventa de iniciativas y acuerdos como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA, 1991), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994) o la Comunidad Andina (CAN, 1996), en los que, con diversos matices, cristalizó el denominado regionalismo abierto (Briceño, 2014; Sanahuja, 2012 y 2009b; De Lombaerde y Garay, 2008)²⁵.

A ello hay que añadir la proliferación, junto con los ya existentes de tipo Sur-Sur, de tratados y acuerdos comerciales de tipo Norte-Sur, como los firmados por países como México y Chile con Estados Unidos o la Unión Europea. Este fenómeno, que era síntoma de las “opciones múltiples” que se le comenzaban a abrir a los países latinoamericanos en relación a épocas anteriores (Peña, 2005; Sanahuja, 2009b), junto con el solapamiento que empezó a producirse entre una diversidad creciente de esquemas bilaterales, subregionales y regionales llevó a hablar de la conformación de una suerte de *spaguetti bowl* como metáfora de la complejidad alcanzada por el mapa los procesos de integración en la región (Bhagwati, 1995).

El cierto bloqueo o parálisis a la que en muchos casos condujo la existencia de este complejo entramado de esquemas de integración regional, la desmesurada fe que desde determinadas visiones parecía haberse puesto en la simple apertura comercial

²⁵ En el caso de MERCOSUR, hay que señalar que excluyó de la liberalización algunos sectores considerados estratégicos. Por su parte, en el caso de la SICA y la CAN se trataba de una reactivación de iniciativas de integración preexistentes en cada una de las regiones a las que remiten.

como estrategia de desarrollo y la eclosión de un ciclo político de izquierdas en buena parte de los países de la región²⁶, son algunos de los principales factores que llevaron a hablar de un agotamiento del regionalismo abierto desde inicios del 2000 (Sanahuja, 2009b). El fracaso de la propuesta estadounidense de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los cambios experimentados en MERCOSUR –que en 2006 señalaba su intención de conformarse como un esquema “productivo y social” (Rodríguez, 2014; Briceño, 2012)– o la aparición de la Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA, 2004) y la Uniones de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2008) fueron clara expresión del cuestionamiento que el regionalismo abierto estaba sufriendo y del surgimiento de lo que determinados autores han denominado el *regionalismo postliberal* (Veiga y Ríos, 2007; Cienfuegos y Sanahuja, 2010; Sanahuja, 2012 y 2009b; Briceño, 2014).

Asentadas en un fuerte rechazo al Consenso de Washington y a las políticas neoliberales, los esquemas de integración que respondían a este modelo de regionalismo postliberal mostraban un conjunto de rasgos comunes (Sanahuja, 2009b), que cabe concentrar aquí en tres fundamentales. En primer lugar, la primacía de la dimensión política de los procesos de integración frente a las cuestiones de índole económica, a las que no renunciaba pero que trataba de trascender. En segundo lugar, la recuperación de la agenda de desarrollo y de la dimensión social, atendiendo a cuestiones como la pobreza, la desigualdad y la corrección de las asimetrías y de los efectos perversos que los procesos de integración regional comportan. Por último, la centralidad ocupada por las cuestiones relativas a la “integración positiva” (Tinbergen, 1965), como son las referidas a la articulación de políticas e instituciones comunes y a la intensificación de la cooperación en ámbitos no comerciales (Sanahuja, 2009b). Unas características que algunos autores han sintetizado como un triple retorno: de la política, del Estado y de la agenda de desarrollo (Serbin, 2011; Briceño, 2014).

²⁶ En 2003 llegaron al poder Lula y Néstor Kirchner en Brasil y Argentina respectivamente. En 2004, Hugo Chávez, que llevaba en el poder en Venezuela desde 1998, lograría una importante victoria en el referéndum revocatorio, a la vez que Evo Morales ganaba las elecciones en Bolivia. Y, tan solo otro año después, en 2005, alcanzaban el poder Rafael Correa y Tabaré Vázquez en Ecuador y Uruguay, respectivamente.

No obstante, no cabe decir que el regionalismo postliberal haya desplazado y sustituido de manera clara al regionalismo abierto, de tal modo que hoy en América Latina es posible observar la coexistencia de ambos modelos²⁷. Por una parte, el regionalismo abierto, más apegado a las supuestas bondades de la globalización, del libre comercio y de las políticas neoliberales, y fuertemente preocupado por su adecuada inserción internacional, estaría representado en la actualidad por países como Chile, México, Colombia, Perú y los países centroamericanos. Así, al igual que ya se señaló para el caso de los dos primeros países, Colombia, Perú y los países de Centroamérica también han firmado acuerdos comerciales con la Unión Europea y Estados Unidos. Y, del mismo modo, en junio de 2012 los mandatarios de Chile, México, Colombia y Perú dieron nacimiento a la Alianza del Pacífico, con una inspiración claramente ligada al modelo de regionalismo abierto descrito (Prado, 2014).

Por otra parte, el regionalismo postliberal, con una posición más defensiva ante la globalización y más preocupado por la articulación de formas de gobernanza que permitan conducir y modular estos procesos, estaría representado por países como Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador o Bolivia. No obstante, dentro de este grupo pueden observarse, a la vez, dos tendencias diferenciadas. Una primera de carácter más reformista o desarrollista, a la que se encontraría adscrita Brasil y que estaría representada por esquemas como MERCOSUR o UNASUR, en los que “el libre comercio se complementa (...) con políticas de inclusión social y un programa de industrialización regional” (Briceño, 2014: 29). Y una segunda, de marcado carácter anticapitalista y antisistema, a la que se encontraría más claramente adscrita Venezuela y que estaría representada por el ALBA.

En cualquier caso, la emergencia de este regionalismo postliberal, en la medida en que pone el énfasis de los procesos de integración en la agenda política y social,

²⁷ Precisamente, la coexistencia de estos dos modelos sin el predominio claro de ninguno de ellos es uno de los elementos que ha llevado a determinados autores a sustituir el concepto de *regionalismo postliberal* por el de *regionalismo posthegemónico*, en la medida en que hay una lucha abierta por hacer prevalecer, en el sentido gramsciano, un discurso y una narrativa de estos procesos (Briceño, 2014; Riggirozzi y Tussie, 2011).

incorporando una mayor preocupación por cuestiones como la pobreza, la desigualdad o aquellas de tipo medioambiental y energético, han supuesto una repolitización de la agenda y ha servido de claro estímulo a la proliferación de esquemas de cooperación Sur-Sur, a los que han acudido los países para tratar de responder a estos desafíos. De ahí el papel destacado que dentro de esta modalidad han desempeñado países como Brasil, Venezuela o Argentina. No obstante, aunque el regionalismo postliberal ha actuado como un claro impulsor de la cooperación Sur-Sur, esta modalidad también ha sido percibida por las estrategias más ligadas al regionalismo abierto. Las oportunidades que, como se verá, la cooperación Sur-Sur atesora para mejorar la inserción comercial y la construcción de una imagen de socio confiable y afín a las potencias del Norte –además de otras implicaciones más ligadas a la cuestión de la seguridad y su relación con Estados Unidos–, estarían en la base del destacado protagonismo que países más adscritos al regionalismo abierto, como Chile, Colombia o México, han desempeñado también en el marco de la cooperación Sur-Sur.

En suma, todo ello pone aún más de relieve el interés de analizar las distintas políticas de cooperación Sur-Sur que, en estrecha relación con estos modelos descritos, están desplegando los diversos países latinoamericanos. Así, por el particular protagonismo desempeñado en el ámbito de la cooperación Sur-Sur, y con el fin de tener una variada representación de los distintos perfiles presentes en la región, en los siguientes capítulos se analizan los casos de Chile, Venezuela y Brasil.

CAPÍTULO 4. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE CHILE: UN MODELO ADAPTATIVO AL SISTEMA INTERNACIONAL

1. Introducción: el rol dual de Chile²⁸

Chile es considerado desde 2013 un país de renta alta según la clasificación establecida por el Banco Mundial y apenas tres años antes se convirtió en el primer país sudamericano en formar parte de la OCDE, tradicionalmente considerado el club de los países ricos. De manera simultánea, el país continúa demandando y recibiendo flujos de ayuda y, como ilustran los informes del PNUD, sigue enfrentando importantes desafíos en términos de desarrollo. Esta breve radiografía da cuenta de la dualidad a la que parece verse sometido el país, ilustrando nítidamente la dilución que ha experimentado la línea que separaba de forma rígida a donantes y receptores en el sistema internacional de ayuda (Alonso et al., 2014a; Alonso, 2013 y 2007).

Como es lógico, esta dualidad a la que se enfrenta Chile en la actualidad está muy relacionada con su propia evolución histórica reciente. El golpe de Estado y posterior dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), que puso final al gobierno democrático de Salvador Allende, se encontró con el aislamiento de una amplia parte de la comunidad internacional, generando una fuerte reducción de la ayuda recibida por Chile durante esos años. Una menguante cooperación internacional que, en buena medida, se canalizó a través de las ONG y que fue dirigida a ámbitos como el fortalecimiento de la sociedad civil o la defensa de los derechos humanos. No obstante, el retorno a la democracia a principios de la década de los noventa del pasado siglo supuso un nuevo estímulo a la ayuda recibida por Chile: los donantes tradicionales volvieron a mirar al país andino como un socio de su cooperación y los primeros años de la transición se

²⁸ Este epígrafe es una revisión actualizada de Santander (2011d).

dedicaron importantes recursos al fortalecimiento institucional y la consolidación democrática.

Este impulso de la comunidad de donantes tuvo un impacto en el sistema de cooperación chileno, alentando la creación de una estructura de gestión con un amplio respaldo político e institucional. Vio así la luz, en julio de 1990, la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) –que en 2015 pasó a denominarse Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID)–, una entidad concebida como “un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulse el gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional”²⁹. Esta será, pues, la misión institucional de la AGCID, que, pese integrarse inicialmente en el entonces denominado Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), se encuentra desde 1997 ubicada en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), aunque sometida a la supervisión de la Presidencia de la República.

Pese a que en sus inicios la entonces AGCI se concibió para gestionar de un modo más eficiente los crecientes flujos de ayuda que Chile recibía para fortalecer su incipiente proceso de democratización, con el paso del tiempo esta función se vio complementada con la de gestionar los fondos que Chile comenzó a canalizar hacia otros países en desarrollo, lo que se concretó fundamentalmente en el denominado Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Si bien en el año 1996 la AOD recibida por Chile alcanzó su máximo histórico, con más de 195 millones de dólares, en los años sucesivos comenzó a descender de manera significativa, como resultado de los importantes progresos del país y de las transformaciones experimentadas en la agenda del sistema internacional de cooperación, fundamentalmente la aprobación de la Declaración del Milenio (2000), que llevó a los donantes a concentrar su atención en regiones distintas a América Latina, y, dentro de esta región, en los países con menores niveles de ingreso.

²⁹ Según el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, publicada en el Diario Oficial el 19 de junio de 1990.

Este descenso de la ayuda recibida, junto con la consolidación del proceso de desarrollo chileno, contribuyeron a ir perfilando un nuevo rol, de carácter más dual, de Chile en el sistema internacional de cooperación. Un contexto en el que la cooperación Sur-Sur desplegada por Chile ha ido adquiriendo cada vez mayor notoriedad y protagonismo. Así, el presente capítulo se dedica a analizar el modelo de cooperación Sur-Sur configurado por Chile. Con ese fin, los siguientes epígrafes atenderán consecutivamente al marco normativo y estratégico en el que se inserta esta política, a los principales rasgos que muestra atendiendo a las cifras disponibles y a su naturaleza, tendencias y principales desafíos. Todo ello permitirá establecer un conjunto de conclusiones en torno al modelo chileno de cooperación Sur-Sur.

2. Marco normativo y estratégico de la cooperación chilena

2.1. La inserción internacional de Chile: un modelo basado en la apertura comercial

Desde el punto de vista estratégico, la cooperación Sur-Sur chilena se ubica en el marco más amplio de su política exterior, una realidad que, a su vez, no puede ser entendida sin atender previamente al particular proceso de inserción internacional experimentado por Chile en las últimas décadas y cuyos principales rasgos conviene señalar brevemente aquí. En este sentido, durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), y particularmente en la década de los ochenta del pasado siglo, Chile mostró una suerte de “disociación” en su inserción internacional (Ross, 2012): mientras en el ámbito político el país sufría un marcado aislamiento internacional como resultado del rechazo de la comunidad internacional al régimen vigente, en el ámbito económico mostraba un elevado grado de apertura comercial hacia el resto del mundo y era reconocido y puesto como ejemplo por una parte importante de esa comunidad internacional.

No obstante, con el retorno de la democracia en 1990, este modelo de inserción económica externa fue percibido por amplios sectores como un importante logro sobre el que debía asentarse la estrategia de desarrollo del país (Quezada, 2012). A partir de este diagnóstico compartido, los diversos gobiernos que desde entonces se

fueron sucediendo –Aylwin (1990-1994), Frei (1994-2000), Lagos (2000-2006), Bachelet (2006-2010), Piñera (2010-2014) y, de nuevo, Bachelet desde 2014– optaron por consolidar y profundizar un modelo de inserción económica fuertemente asentado en una amplia desregulación y liberalización comercial –con la firma de importantes Acuerdos y Tratados de Libre Comercio– y en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), de tal forma que se constituyó en un elemento común y apenas rebatido de la política exterior desplegada por todos ellos.

Tabla 2. Acuerdos comerciales firmados por Chile desde 1993

Fecha	Socio	Tipo de acuerdo
6 de abril de 1993	Bolivia	Acuerdo de Complementación Económica
1 de julio de 1993	Venezuela	Acuerdo de Complementación Económica
1 de octubre de 1996	MERCOSUR	Acuerdo de Complementación Económica
5 de julio 1997	Canadá	Acuerdo de Libre Comercio
31 de julio 1999	México	Acuerdo de Libre Comercio
14 de febrero de 2002	Centroamérica	Acuerdo de Libre Comercio
1 de febrero de 2003	Unión Europea	Acuerdo de Asociación Económica
1 de enero de 2004	Estados Unidos	Acuerdo de Libre Comercio
2 de abril de 2004	Corea del Sur	Acuerdo de Libre Comercio
1 de diciembre de 2004	EFTA (1)	Acuerdo de Libre Comercio
1 de octubre de 2006	China	Acuerdo de Libre Comercio
8 de noviembre de 2006	P4 (2)	Acuerdo de Asociación Económica
17 de agosto de 2007	India	Acuerdo de Alcance Parcial
3 de septiembre de 2007	Japón	Acuerdo de Asociación Económica
7 de marzo de 2008	Panamá	Acuerdo de Libre Comercio
27 de junio de 2008	Cuba	Acuerdo de Complementación Económica
1 de marzo de 2009	Perú	Acuerdo de Complementación Económica
6 de marzo de 2009	Australia	Acuerdo de Libre Comercio
8 de mayo de 2009	Colombia	Acuerdo de Libre Comercio
25 de enero de 2010	Ecuador	Acuerdo de Complementación Económica
1 de marzo de 2011	Turquía	Acuerdo de Libre Comercio
25 de febrero de 2012	Malasia	Acuerdo de Libre Comercio
1 de enero de 2014	Vietnam	Acuerdo de Libre Comercio
9 de octubre de 2014	Hong Kong	Acuerdo de Libre Comercio
Sin definir	Indonesia	Acuerdo de Libre Comercio
Sin definir	Transpacific Partnership (3)	Acuerdo en negociación
Sin definir	Alianza del Pacífico (4)	Acuerdo en negociación
Sin definir	Indonesia	Acuerdo en negociación

(1) Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

(2) Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei.

(3) Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam y Japón.

(4) Chile, Colombia, México y Perú.

Fuente: Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

La firma de un elevado número de acuerdos comerciales a lo largo de estos años, con una considerable diversificación geográfica (tabla 2), el peso de los flujos comerciales y

de la entrada de la IED en su PIB³⁰ o la incorporación a la OCDE en 2010, son expresión de la decidida apuesta de Chile por mostrarse al mundo como una economía “flexible y abierta”. Este elemento ha constituido un pilar esencial de una política exterior que, asentada en estos instrumentos, ha mostrado sin duda más elementos de continuidad que de cambio hasta la fecha, conformando en la práctica una política de Estado (Aranda y Riquelme, 2011; Milet, 2012).

Esta decidida apuesta realizada por Chile por el modelo de inserción internacional descrito, ha configurado un tipo de política exterior cuyos principales rasgos e implicaciones permean también a su propio modelo de cooperación Sur-Sur, como se verá más adelante. Dos de estos rasgos conviene ser destacados aquí. Por un lado, se ha otorgado una clara primacía a lo comercial sobre lo político en el posicionamiento internacional y en las relaciones exteriores desplegadas por Chile. El predominio de esta visión de “política exterior comercial” habría estado en la base de la ausencia de una estrategia de política internacional que trascienda el objetivo de la inserción económica y, con ello, ha alentado un comportamiento fundamentalmente reactivo (Flisfisch, 2012; Fermandois, 2012)—en lugar de estratégico y propositivo— frente a un sistema internacional crecientemente complejo y cambiante que demanda mayores dosis de visión estratégica.

Por otro lado, la apuesta de Chile por este modelo de inserción económica internacional ha provocado un cierto déficit en lo que se refiere a su política exterior hacia América Latina y le ha generado un distanciamiento político con su entorno regional (Fermandois, 2006). En un contexto político, especialmente desde mediados de la década del 2000, en el que en la región comenzaron a proliferar iniciativas de integración regional de corte “postliberal”, que tratan de otorgar mayor peso y centralidad a las componentes políticos y sociales, Chile se erigía en un exponente del denominado “regionalismo abierto” que, como se vio, y en sintonía con su modelo de inserción internacional, pone el énfasis en la apertura comercial y la integración

³⁰ Mientras en 2012 el comercio y la IED suponían, respectivamente, el 45,8% y el 3,1% del PIB para el conjunto de América Latina, en el caso de Chile estas cifras se elevan hasta el 68,1% y el 11,3% (PNUD, 2014).

fundamentalmente económica. Así, paradójicamente, este modelo de política exterior pareció integrar a Chile en el mundo a la vez que alejarlo de sus vecinos (Ross, 2012).

Esta disonancia obligó a Chile a mantener delicados equilibrios en la región desarrollando una “estrategia de contención y contraposición” (Flisfisch, 2012: 546), de tal modo que se mantenía al margen o contraria a aquellas iniciativas que consideraba incompatibles con su modelo de inserción económica internacional —fundamentalmente el ALBA, pero también de otras como Mercosur³¹ o la Comunidad Andina³²— a la vez que trataba de impulsar otras iniciativas subregionales que consideraba más acordes con su visión y objetivos, tales como la Alianza del Pacífico, de carácter más comercial. Se trataba, en definitiva, de intentar profundizar la integración regional pero hacerlo de manera compatible con la liberalización comercial (Aranda y Riquelme, 2011; Van Klaveren, 1998). Un difícil equilibrio al que se le trata de encontrar mejor acomodo en UNASUR y CELAC, iniciativas de las que Chile forma parte desde su fundación.

*2.2. Los fundamentos de la política exterior chilena: principios y objetivos*³³

Esta tensión entre la apuesta por profundizar una estrategia de desarrollo y un modelo de inserción económica internacional “flexible y abierto al mundo”, por un lado, y el intento de reducir el distanciamiento político que ello le ha generado en su entorno regional, por otro lado, constituye el marco de referencia sobre el que Chile ha tratado de definir sus principios y objetivos de política exterior.

Junto con el respeto al derecho internacional y la promoción de la democracia y los derechos humanos, Chile señala como uno de sus tres principios fundamentales en materia de política exterior la “responsabilidad de cooperar”, entendiendo que es necesario acudir a marcos mancomunados y dar respuestas cooperativas a los desafíos

³¹ Chile no es Estado parte de Mercosur aunque tiene estatus de Estado asociado.

³² Chile fue miembro fundador de la Comunidad Andina en 1969 pero se retiró del acuerdo siete años después.

³³ Este apartado es una revisión actualizada de lo recogido en Santander (2013).

que plantea la globalización. Así, asumiendo la responsabilidad que en esta tarea le corresponde como miembro de la comunidad internacional, Chile señala su “compromiso firme de cooperar, a través de sus recursos técnicos y humanos” tanto a escala bilateral, como multilateral y regional³⁴.

Como reflejo de la constante anteriormente descrita, si se atiende al decálogo de objetivos que Chile atribuye a su política exterior se observa que los dos primeros en aparecer son la promoción de los intereses económicos del país y la “asociación comercial con otros países”, por un lado, y la contribución al “fortalecimiento de la integración regional”, por otro. En lo que se refiere al primero de ellos, se enfatiza la fuerte dependencia que tiene el desarrollo del país con el comercio exterior, entendiéndose que la política exterior constituye un instrumento cada vez más relevante para “favorecer la internacionalización de nuestra economía, fortalecer la promoción comercial y fomentar el desarrollo económico y social de la nación”. De ahí que se considere de “fundamental importancia” la existencia a nivel internacional de escenarios económicos que favorezcan el libre comercio y la reducción de barreras comerciales “de cualquier índole”. Como resultado de ello, la negociación de acuerdos comerciales, la promoción de las exportaciones, la atracción de inversiones y la participación en los foros competentes en la materia aparecen como las principales líneas de acción dentro de este primer objetivo³⁵.

Sin embargo, respecto al segundo de los objetivos señalados, existe una menor precisión en cuanto a líneas de acción, limitándose a destacar la importancia de “incrementar la cooperación, asociación y complementariedad” entre las naciones de la región para potenciar los beneficios del proceso de globalización. En este sentido, se destaca la importancia del desarrollo de proyectos conjuntos en áreas como la infraestructura regional y energética, la conectividad, la coordinación de políticas

³⁴ Información disponible en www.minrel.gob.cl

³⁵ Información disponible en www.minrel.gob.cl

sociales, la pobreza, el diálogo político o el libre comercio, que son los que darían “un sentido real a la idea de integración”³⁶.

Completan el decálogo de objetivos de la política exterior chilena otras ocho metas que, por su naturaleza, cabría dividir en tres grupos. Por un lado, aparecen dos objetivos que se relacionan con la gobernanza de la globalización y con la asunción de responsabilidades en el ámbito internacional, como son los que aluden al fortalecimiento del multilateralismo y la promoción de la paz y la seguridad internacional. Por otro lado, aparecen otros dos objetivos más ligados a mejorar la percepción de Chile en el exterior, como son los que se refieren al fortalecimiento de la imagen de Chile y a la promoción de la cultura chilena. Por último, aparecen otros cuatro objetivos que cabría vincular a intereses directos de Chile en ámbitos muy específicos, como es el caso de los que aluden a la promoción de los intereses marítimos y antárticos del país, la búsqueda de seguridad energética, su inserción en redes de ciencia y tecnología o, en fin, la asistencia y protección consular a los chilenos en el exterior³⁷.

Ante la ausencia de un documento estratégico específico, estos “fundamentos de la política exterior de Chile” se limitan, pues, a trazar un amplio conjunto de principios y objetivos cuyo desarrollo y precisión tampoco son acometidos en los apartados dedicados a las relaciones exteriores del país en los sucesivos Programas de Gobierno. No obstante, se recogen en estos documentos algunas orientaciones generales que resulta de interés destacar para completar el marco estratégico de la cooperación chilena. En el caso del Programa de Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), se establecía la “priorización de la relación con América Latina y nuestros países vecinos” (Gobierno de Chile, 2010). Una orientación geográfica de la política exterior chilena que identificaba también ciertos ámbitos clave de trabajo, entre los que destacaban algunos especialmente relevantes para la cooperación para el desarrollo que Chile pretende impulsar, como son la modernización política, la lucha contra la pobreza, el

³⁶ Información disponible en www.minrel.gob.cl

³⁷ Información disponible en www.minrel.gob.cl

medio ambiente o la pretensión explícita de convertirse en un centro neurálgico en materia de, entre otros aspectos, formación de capital humano en la región. Junto a ello, en este documento se identificaban otros dos ejes de acción con implicaciones en materia de cooperación para el desarrollo. Por un lado, el fortalecimiento de las relaciones con Estados Unidos y Europa, en el que, en el caso específico del primero, se señala como una prioridad el establecimiento de programas de cooperación conjunta para América Latina. Por otro lado, la transformación del Ministerio de Relaciones Exteriores “en un organismo más moderno, ágil y profesional”, (Gobierno de Chile, 2010) proceso del que no estaría exenta la AGCID.

Por su parte, el Programa de Gobierno de Bachelet (2014-2018) señala que la política exterior de Chile “debe contribuir a lograr una mayor unidad regional”, fundamentalmente con América del Sur, destacándose el rol que pueden desempeñar organismos como UNASUR y CELAC. En este marco, se valora también positivamente “los esfuerzos de integración de la Alianza del Pacífico”, incidiendo en la necesidad de que no constituya una iniciativa “excluyente o antagónica” con otros procesos regionales. En todo caso, se percibe un cierto revisionismo, pendiente de observar en la práctica, en la medida en que a continuación se señala que “Chile ha perdido presencia en la región (...), se ha impuesto una visión mercantil de nuestros vínculos latinoamericanos y se han ideologizado las opciones de inserción externa” (Gobierno de Chile, 2014). Una revisión que debiera tener su correlato en la política de cooperación Sur-Sur desarrollada por Chile.

2.3. Hacia una orientación estratégica de la cooperación

Este marco de política exterior en el que se circunscribe la acción de Chile como donante —altamente influenciado, como se ha visto, por el modelo de inserción externa— no se ha complementado hasta la fecha, sin embargo, con una estrategia específica en materia de cooperación, en la que se recojan los principales lineamientos, orientaciones y prioridades, de una forma detallada, de la cooperación chilena. No obstante, según la información disponible se trata de un ejercicio en

marcha que está siendo asumido desde la AGCID –en el marco del proceso abierto para configurar, por primera vez, una *Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (OCDE-AGCI, 2013), como se anunció en junio de 2015– y que pudiera ver la luz en los próximos meses, comprometiendo al conjunto de actores implicados en la cooperación chilena.

En todo caso, a la espera de dicho documento, es posible señalar algunos de los posicionamientos clave que en otros espacios ha mostrado la fecha Chile en lo que se refiere específicamente a la política de cooperación. Un primer elemento a destacar son los cinco principios identificados en los que esta política debe descansar: complementariedad de las acciones, apoyando mediante el intercambio de conocimiento los esfuerzos nacionales de desarrollo; la coherencia con las políticas nacionales y, por tanto, el desarrollo de acciones sustentadas en las estrategias de desarrollo fijadas por el socio receptor; la búsqueda de generación de capacidades técnicas e institucionales; la reciprocidad entre los socios; y la participación de una diversidad de actores, ya sean instituciones públicas, el sector privado u otros actores sociales, regionales y locales implicados (AGCID y PNUD, 2012a).

Un segundo elemento alude a la nitidez de sus prioridades geográficas: como se ilustrará en el siguiente epígrafe, si bien se está explorando ampliar el abanico a otras regiones –como Asia-Pacífico–, se considera al entorno latinoamericano el hábitat natural de la cooperación chilena, en sintonía con lo que se señalaba para el conjunto de su acción exterior, siendo la prioridad consolidar y ampliar los lazos existentes en este ámbito. Cabe destacar que dentro de esta región, son Centroamérica y El Caribe las que están ganando centralidad, señalándose por las autoridades chilenas como prioridades geográficas de su cooperación para los próximos años (AGCID, 2011a).

Un tercer elemento a destacar es el hecho de que, en lo que se refiere específicamente a la cooperación triangular, se identifican objetivos como la movilización adicional de recursos para la CTPD; el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los donantes tradicionales; la reducción de costes, a través de la disminución de barreras de tipo cultural asociadas a la transferencia tecnológica; y el impulso de factores que

estimulen el fortalecimiento institucional y la formación de recursos humanos en áreas que se consideran prioritarias (AGCID y PNUD, 2012b).

Un cuarto elemento relevante tiene que ver con su rol en los foros multilaterales y regionales, donde Chile presenta una particularidad en relación al resto de países de su región, como es su pertenencia a la OCDE, lo que le permite actuar como miembro observador del CAD y le ha habilitado a participar recientemente, también en calidad de observador, en el *CAD Peer Review* realizado a Corea del Sur. Junto a ello, y más allá de su participación en iniciativas regionales como UNASUR o CELAC –en la que ocupó la Presidencia *Pro Tempore* hasta enero de 2013–, Chile tiene al espacio iberoamericano como el marco de referencia para el desarrollo de la cooperación Sur-Sur, foro al que se considera especialmente relevante para el trabajo en ámbitos como el intercambio de conocimientos o el fortalecimiento de las agencias de cooperación de los países iberoamericanos.

Por último, en lo que se refiere a la nueva agenda de desarrollo, dos rasgos fundamentales caracterizan su posicionamiento. Por un lado, es indudable que Chile se siente comprometido y apoya, como actor con responsabilidades en el sistema internacional, los procesos y consensos de alcance global orientados a la promoción del desarrollo y a la mejora de las oportunidades y condiciones de vida de los habitantes del planeta. En este sentido, entre otras cuestiones se señala que “los proyectos de cooperación triangular que Chile ha impulsado en la región intentan cumplir con los Principios de París y los contenidos del Programa de Acción de Accra” (AGCID y PNUD, 2012a: 17).

Por otro lado, y pese a ello, Chile ha mantenido una posición de observador atento respecto a la agenda de la eficacia de la ayuda: sin cuestionar los principios que la conforman ni los procesos a los que ha dado lugar, Chile no consta entre los signatarios de la Declaración de París (2005) o de la Alianza de Busan para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (2011) (CAD, 2005 y 2011). La consideración de que la lógica de la cooperación Sur-Sur, más apegada al intercambio técnico y de conocimientos, trasciende el debate de la eficacia de la ayuda, que no se ajusta específicamente a la realidad de los países de renta media (AGCID y PNUD, 2012a), junto con el

convencimiento de que esta modalidad debe tener su dinámica propia, son los elementos clave sobre los que parece sustentarse este relativo distanciamiento.

3. Caracterización de la cooperación Sur-Sur de Chile³⁸

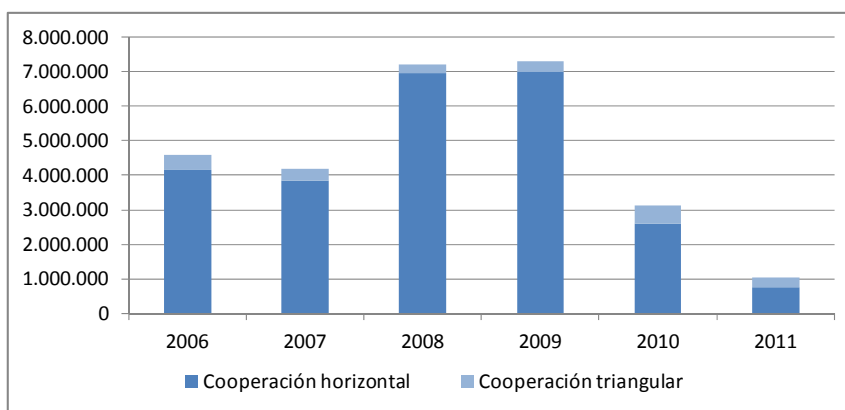
Una de las aportaciones más relevantes realizadas por la AGCID desde hace varios años ha sido la elaboración y publicación de informes sobre los flujos de cooperación ejecutados por esta entidad, documentos que se constituyen como la única fuente de información estadística relativa a la cooperación Sur-Sur de Chile. Si bien no cabe reducir la cooperación chilena a los datos de ejecución de la AGCID —por la diversidad de actores públicos implicados en esta materia y las limitaciones que AGCID tiene para centralizar toda la información (OCDE-AGCI, 2013)—, sí poseen una clara validez para disponer de un perfil de Chile como donante. Así, a partir de la combinación de esta fuente básica con la información recogida por la SEGIB en sus informes de cooperación Sur-Sur, el presente epígrafe trata de presentar los principales rasgos que caracterizan a la cooperación realizada por Chile.

En este sentido, si se atiende a la evolución del total de fondos gestionados por la AGCID, se aprecian importantes oscilaciones, que van desde los 4,58 millones de dólares ejecutados en 2006 al poco más del millón de euros desembolsado en 2011, pasando por los 7,31 millones de dólares ejecutados en 2009 (gráfico 11)³⁹. No obstante, algunas estimaciones realizadas por la OCDE que tratan de aglutinar el conjunto de la cooperación chilena, y no sólo de la AGCID, sitúan en 42,2 millones de dólares los fondos desembolsados en 2012, de los que el 74% sería canalizado a través de organismos multilaterales (OCDE-AGCI, 2013).

³⁸ Este epígrafe es una ampliación de lo recogido en Santander, G. (2013).

³⁹ Además de los problemas de fragmentación de la información señalados, varias razones aconsejan leer con cautela estos datos. Algunas oscilaciones pueden deberse a diferencias metodológicas en la forma de computar la información, especialmente en lo referido a la actividad de los fondos de cooperación —como el de Chile-México— o al Programa de Becas, lo que hace complicado realizar comparaciones rigurosas entre años.

Gráfico 11. Evolución de los fondos de cooperación gestionados por la AGCID (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de AGCID (2010a, 2010b, 2010c, 2011a, 2011b y 2011c)

Atendiendo a la información recogida por el último informe de cooperación Sur-Sur de la SEGIB —y basado, por tanto, en el número de proyectos y acciones ejecutadas y no en la cuantía de dichas intervenciones— Chile ocupa el cuarto lugar, tras México, Brasil y Argentina, entre los países oferentes de cooperación Sur-Sur horizontal en la región. Este país habría actuado como oferente en 56 proyectos y 44 acciones en 2013, lo que supone el 10,93% de los proyectos totales desarrollados en la región (SEGIB, 2015). Mientras, en lo que se refiere a proyectos de cooperación triangular, Chile aparece de manera muy destacada como el principal oferente de la región, por delante de los tres países anteriormente citados y siendo responsable del 39,7% de los proyectos triangulares desarrollados en la región en 2013. A analizar cada una de estas dos modalidades —bilateral y triangular— se dedican los siguientes apartados.

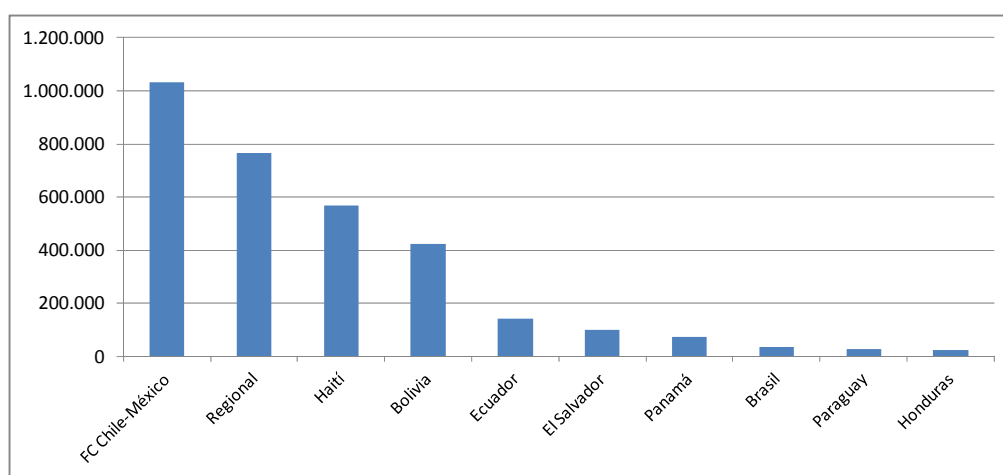
3.1. La cooperación bilateral de Chile⁴⁰

En lo que se refiere a la cooperación bilateral de Chile y respecto a los principales países destinatarios de los fondos ejecutados por la AGCID en 2010-2011 (gráfico 12), México ocupa un lugar destacado desde que en 2006 se crease el Fondo Conjunto de

⁴⁰ Se utiliza aquí el término “bilateral” —bajo el conocimiento de que se alude solo a la cooperación que Chile realiza, no de la que es destinatario— en lugar de “horizontal” como suele utilizar la propia cooperación chilena para distinguirla de la cooperación que recibe.

Cooperación Chile-México que, como se detalla más adelante, tiene como principal objetivo fortalecer la cooperación entre ambos países en el sector público y dispone de un presupuesto anual de dos millones de dólares (AGCID, 2010a). Tras México, y al margen de las acciones de impacto regional no asignables a ningún país determinado, Haití y Bolivia aparecen como los destinos prioritarios de los fondos gestionados por la AGCID. Otros países como Ecuador, El Salvador, Panamá, Brasil, Paraguay y Honduras aparecen a continuación a considerable distancia.

Gráfico 12. Principales receptores de la cooperación bilateral gestionada por la AGCID, 2010-2011 (millones de dólares)



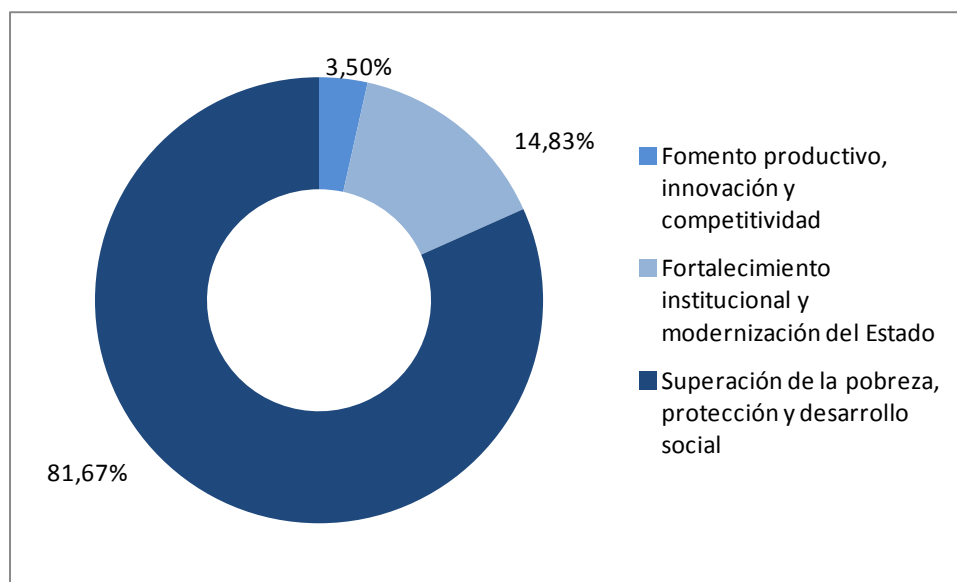
Fuente: Elaboración propia a partir de AGCID (2010b y 2011b)

Por su parte, los informes de la SEGIB, atendiendo al número de proyectos y no a la cuantía económica de los mismos, señala a Chile como un donante con un considerable grado de concentración geográfica de su cooperación, de tal forma que en torno a la mitad de sus intervenciones suelen concentrarse en sus tres principales socios receptores. No obstante, varían en parte los países que conforman dicho ranking: mientras en 2011 eran Bolivia y Panamá los que acompañaban a México entre los principales receptores de la cooperación chilena, en 2012 lo hacían Ecuador y Uruguay (SEGIB, 2012 y 2014).

Por otra parte, en lo que se refiere a los sectores a los que preferentemente se dirigen los fondos bilaterales gestionados por la AGCID, las tareas relacionadas con la superación de la pobreza, la protección y el desarrollo social concentran el 81,6% de

los recursos, frente al 14,8% dirigido al fortalecimiento institucional y la modernización del Estado o el 3,5% que se enmarcó en el ámbito del fomento productivo, la innovación y la competitividad (gráfico 13). De manera más concreta, son los sectores de cultura (23,15%), superación de la pobreza (20,56%) y desarrollo social (16,79%) los que concentran la mayor parte de los recursos gestionados por la AGCID. Esta orientación marcadamente social de la cooperación chilena es remarcada por los informes de la SEGIB, que señala que en 2011 Chile orientó la mayor parte de sus proyectos a la dimensión social, concediendo un menor espacio a la dimensión económica. La transferencia de capacidades en áreas educativas y sanitarias, el apoyo a los sistemas de protección y la asistencia social y el fortalecimiento de las instituciones públicas aparecen como los ámbitos clave de trabajo de la cooperación chilena (SEGIB, 2012). No obstante, el último informe de la SEGIB muestra que aunque la mayor parte de los proyectos de la cooperación chilena siguen orientados al ámbito social, otras dimensiones económicas —fundamentalmente la referida a los sectores productivos— parecen estar ganando peso (SEGIB, 2014).

Gráfico 13. Distribución sectorial de la cooperación bilateral gestionada por la AGCID (2010-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de AGCID (2010b y 2011b)

Dentro de este perfil, varias son las experiencias de la cooperación bilateral chilena que parecen haber alcanzado mayor relevancia. Una de ellas es sin duda la puesta en

marcha del ya mencionado Fondo Conjunto de Cooperación Chile-México, que, creado en el marco del Acuerdo de Asociación Estratégica firmado por ambos países en 2006, no se puso efectivamente en marcha hasta dos años después. Desde entonces ha puesto en marcha más de 40 proyectos de cooperación, desembolsando más de ocho millones de dólares. Este fondo, dirigido al intercambio de conocimientos en el ámbito público en las áreas técnico-científica y educativo-cultural, parece estar promoviendo la horizontalidad y la apropiación en las relaciones establecidas entre ambos países, a la vez que está contribuyendo “a enfrentar de manera eficaz algunos desafíos del desarrollo, además de haber generado beneficios mutuos y soluciones locales [...]” (Sánchez y Sauterón, 2011: 6).

Otra experiencia destacada por diversos informes es la desarrollada entre Chile y Bolivia en el ámbito de la salud materno-infantil. A través de esta iniciativa los técnicos hospitalarios chilenos han capacitado entre 2008 y 2011 a personal médico boliviano, a la vez que se ha llevado a cabo una serie de transferencias de conocimientos en materia tecnológica y administrativa, con las que se ha logrado mejorar el diagnóstico y tratamiento ofrecido a los niños y niñas hospitalizados (SEGIB, 2011: 43). Y, entre las diversas iniciativas de cooperación horizontal desarrolladas por Chile, puede aludirse también al apoyo ofrecido a Ecuador en materia de Derechos Humanos para el fortalecimiento de la Subsecretaría de Coordinación de Rehabilitación Social del Ministerio de Justicia (SEGIB, 2011: 45) o el emprendido en Haití en 2008 que tiene como finalidad apoyar a la pequeña infancia a través de la realización de transferencias técnicas para el Modelo de Educación Preescolar Integral (AGCID y PNUD, 2012d).

3.2. La cooperación triangular de Chile

Uno de los rasgos característicos de la cooperación Sur-Sur chilena es su pionera y activa participación en iniciativas de carácter triangular (OCDE-AGCI, 2013), en las que a los dos países en desarrollo implicados se les suma un donante tradicional. Una participación que, además, ha destacado por su notable diversificación, encontrándose

un amplio número de países entre los socios –tanto donantes como receptores– de su cooperación triangular (tabla 3).

Tabla 3. Socios de la cooperación triangular chilena (2010-2012)

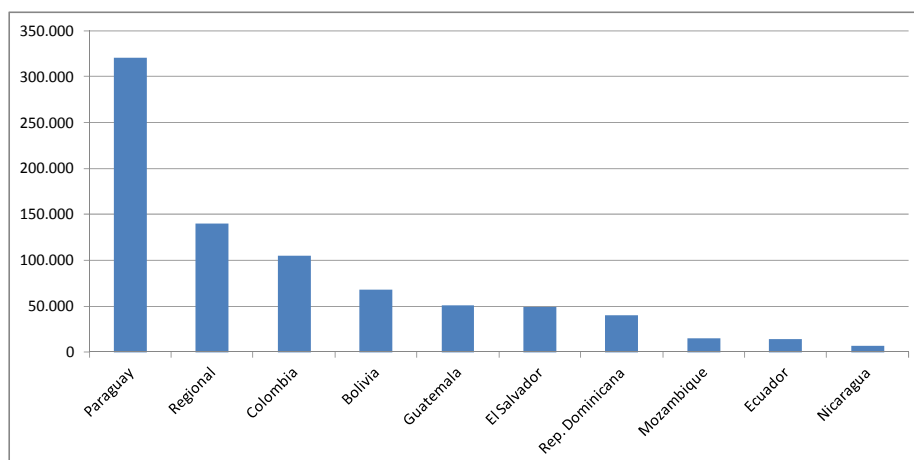
		Socios donantes								
		Alemania	Australia	Canadá	Colombia	España	EE UU	Israel	Japón	PMA
Socios receptores	Bolivia			X		X			X	X
	Colombia	X							X	
	Ecuador								X	X
	El Salvador	X				X	X			
	Guatemala	X								X
	Honduras	X	X							
	Mozambique	X								
	Nicaragua	X								
	Panamá						X			
	Paraguay	X	X			X	X		X	X
	R. Dominicana	X								X
	Uruguay	X								
	Regional	X			X			X		

Fuente: elaboración propia a partir de AGCID (2010c y 2011c) y SEGIB (2011, 2012 y 2014).

De esta forma, tomando el bienio 2010-2011, se observa que Chile ha trabajado con hasta ocho “países fuente” (Alemania, Australia, Canadá, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Israel y Japón) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), con los que ha logrado estar presente en nueve países del entorno latinoamericano (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, además de los proyectos de alcance regional), y en un país de África Subsahariana (Mozambique).

No obstante, a pesar de dicha diversificación, existen importantes diferencias en la intensidad de trabajo mantenida con estos socios. Por un lado, en lo que se refiere a los países receptores, destaca de forma notoria Paraguay, que se erige en el principal destinatario de los fondos de cooperación triangular ejecutados por la AGCID en el periodo 2010-2011 (gráfico 14). Para el despliegue de su cooperación triangular en este país, Chile se ha asociado con hasta cinco donantes tradicionales diferentes (Alemania, Australia, España, Estados Unidos y Japón) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas. Tras Paraguay, los proyectos triangulares de alcance regional y los dirigidos a Colombia y Bolivia aparecen como los de mayor cuantía.

Gráfico 14. Principales receptores de la cooperación triangular gestionada por la AGCID, 2010-2011 (millones de dólares)



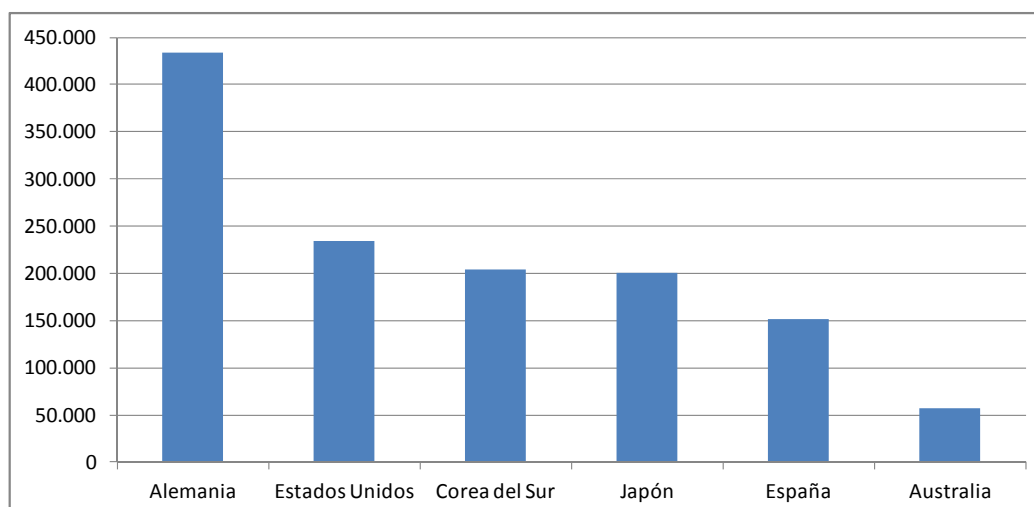
Fuente: elaboración propia a partir de AGCID (2010c y 2011c)

Por otro lado, en lo que se refiere a los países que actúan como donantes en la cooperación triangular chilena, Japón (25%) y Alemania (18,8%) concentran el mayor número de proyectos (SEGIB, 2012). No obstante, si se atiende al volumen de recursos aportados, es el segundo el que aparece de forma nítida como el principal socio donante de la cooperación triangular chilena en la actualidad –habiendo desembolsado 433.000 dólares en 2011–, seguido de Estados Unidos, Corea del Sur, Japón, España y Australia (gráfico 15)⁴¹.

Al igual que sucedía con la de carácter bilateral, la cooperación triangular ejecutada por AGCID se ha orientado de manera marcada al ámbito social, concentrando más del 60% de sus recursos en tareas relativas a la superación de la pobreza, la protección y el desarrollo social en el bienio 2010-2011. No obstante, se observa una mayor atención dedicada al fortalecimiento institucional, ámbito al que la AGCID destinó casi la cuarta parte (23,6%) de los fondos gestionados a través de esquemas triangulares (AGCID, 2010c y 2011c).

⁴¹ Si este análisis se extiende para el periodo 1998-2010, el orden de principales países fuente por volumen de recursos aportados sería Japón, Suecia y Alemania (AGCID y PNUD, 2012c).

Gráfico 15. Principales socios fuente de la cooperación triangular gestionada por la AGCID, 2011 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de AGCID (2011c)

En cuanto a la identificación de buenas prácticas en materia de cooperación, la propia AGCID, en conjunto con el PNUD, ha destacado dos proyectos. Por un lado, el llevado a cabo entre Alemania, Chile y República Dominicana en el periodo 2007-2010 con el fin de promover el autoempleo en jóvenes rurales vulnerables, a partir de la transferencia de capacidades técnicas y de la aplicación de metodologías innovadoras en este campo. Y, por otro lado, el desarrollado desde 2010 entre Japón, Chile y Bolivia en el ámbito de la rehabilitación inclusiva, a través del que se pretende formar a profesionales con el fin de responder a las necesidades existentes en esta área en el sistema público de salud boliviano (AGCID y PNUD, 2012d). Otros proyectos triangulares como el realizado entre Chile, España y Paraguay en el ámbito del fortalecimiento y modernización de la gestión pública también han sido positivamente valorados (Alonso et al., 2011; CAD-OCDE, 2010).

4. El modelo chileno de cooperación: naturaleza, rasgos, y principales desafíos

4.1. La irrupción de Chile como donante: el peso de la experiencia propia

La irrupción de Chile como donante a partir de la última década del pasado siglo se relaciona estrechamente con su propia experiencia histórica, tanto desde el punto de

vista político y social, como de su desarrollo económico. Sin duda, el fin de la dictadura de Pinochet en 1990 y el consiguiente retorno de la democracia, generó un clima político y social proclive a la participación de Chile como donante en el sistema internacional de cooperación. Ello no sólo porque suponía el fin del aislamiento político internacional en el que país se había encontrado inmerso durante las dos décadas anteriores —lo que comportaba, por tanto, una reactivación de las relaciones internacionales, entre las que se ubica la cooperación con otros países—, sino también por la interpretación y valoración que los principales actores políticos y sociales hicieron del período inmediatamente anterior.

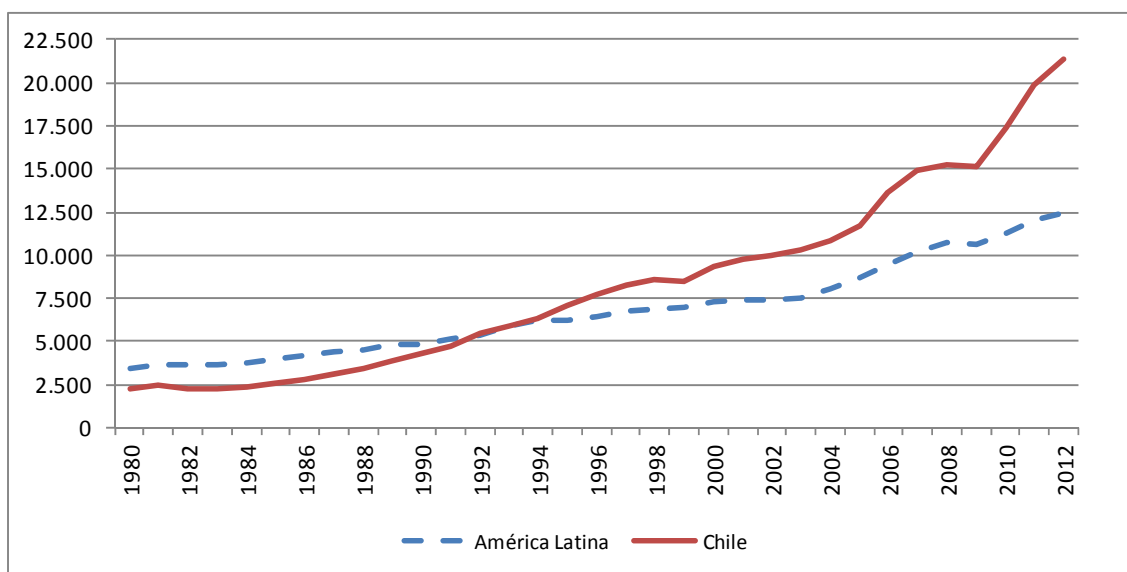
En este sentido, las personas que fueron ocupando las nuevas estructuras de gestión y que estuvieron implicadas en los inicios de la actividad de Chile como donante a mediados de la década de los noventa, destacan la existencia de una marcada sensación de agradecimiento con muchos países del entorno regional que habían ofrecido al país su apoyo en un periodo especialmente difícil. Esa cierta sensación de deuda histórica presente en el imaginario colectivo chileno estuvo en la base de la generación de un consenso ampliamente generalizado en torno a la idea de que el país debía también mostrar su solidaridad y reciprocidad con la región y, por tanto, comenzar a contribuir, en la medida de sus capacidades, a los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos.

No obstante, más allá de la existencia de este favorable contexto social y político y de la corriente solidaria que se activó en el país con el retorno de la democracia, la decisión de Chile de comenzar a conjugar su papel de receptor con el de donante no puede entenderse sin atender al propio proceso de desarrollo experimentado por el país y a los progresos socioeconómicos alcanzados en las últimas décadas, especialmente en relación a su entorno regional. Un hecho que indujo a Chile a percibirse en una posición de mayor desarrollo relativo dentro de la región y a poner en marcha esquemas de cooperación Sur-Sur.

En este sentido, puede observarse el mayor ritmo de crecimiento mostrado por el Ingreso Nacional Bruto per cápita de Chile en comparación con el experimentado por América Latina en su conjunto: mientras en 1980 el INB per cápita de América Latina

superaba ampliamente el de Chile (3.394 frente a 2.240 dólares anuales), 15 años más tarde Chile ya se situaría por encima del conjunto de la región (7.120 frente a 6.224 dólares anuales). Una progresión que se vio prolongada en los años siguientes, hasta situar el INB per cápita de Chile en los 21.310 dólares anuales en 2012, frente a los 12.450 dólares anuales que arrojan los datos para América Latina ese mismo año (gráfico 16).

Gráfico 16. Evolución del INB per cápita de América Latina y Chile (en PPA y dólares anuales)



Fuente: WDI (Banco Mundial)

En cualquier caso, la favorable progresión mostrada por Chile en relación a América Latina, y que actuó como impulsora de su cooperación Sur-Sur, no se asienta solo en este indicador estrictamente económico. A partir de los informes y estadísticas publicadas en la materia en las últimas décadas, puede apreciarse que Chile disfruta una mejor situación en varios ámbitos clave del desarrollo, mostrando un desempeño favorable en diversos indicadores sociales (cuadro 3), lo que tradicionalmente ha provocado que se le sitúe como uno de los países con mayores niveles de progreso y bienestar de América Latina.

Cuadro 3. El nivel de desarrollo relativo de Chile respecto a América Latina: algunos indicadores básicos

- Según el último dato disponible (2012), el Índice de Desarrollo Humano para Chile se sitúa en el 0,822, cifra considerablemente superior al 0,740 que se le atribuye a América Latina en su conjunto.
- En lo que se refiere a incidencia de la pobreza (medida en PPA), también Chile muestra cifras más positivas que el conjunto de la región. Así, en 2011 Chile mostraba una tasa del 0,83% —atendiendo a la línea de 1,25 dólares diarios— y del 1,86% —atendiendo a la línea de 2 dólares diarios—, frente a las tasas del 4,63% y del 9,28%, respectivamente, que presentaba América Latina.
- Esta mejor situación de Chile se aprecia también en diversos indicadores relativos a la salud y condiciones de vida. Por un lado, mientras en 1960 la esperanza de vida de los habitantes de la región y de Chile eran bastante próximas (56,2 y 57,2 años, respectivamente), en 2013 los chilenos vivían de media casi cinco años más (79,5 años) que lo que promedia América Latina en su conjunto (74,6 años). Por otro lado, se observan también dispares niveles en las tasas de mortalidad infantil y de mortalidad materna: la primera (medida por cada 5.000 menores de cinco años nacidos vivos) se situaba en 2013 en 8,2 fallecidos para Chile y en 18,01 para América Latina; en ese mismo año, la segunda (medida por cada 100.000 nacidos vivos) se situaba en 22 fallecidas para Chile y en 85 para el conjunto de la región. Por último, mientras en 2012 el 100% de la población urbana chilena tenía acceso a fuentes de saneamiento, en América Latina esa cifra se reducía al 86,7%.
- También se aprecian esas diferencias en lo que se refiere a educación y alfabetización. Si bien las respectivas tasas de educación primaria muestran logros muy parecidos, se observan notables diferencias en materia de educación secundaria y terciaria. Así, en 2012 la tasa de educación secundaria alcanzaba el 84% en Chile frente al 73% de la región. Respecto a la tasa de educación terciaria, y a pesar de que en 1980 era superior la de América Latina (13,3%) que la de Chile (11,82%), en 2000 el diferencial ya era claramente favorable a Chile (37,2% frente

a 22,6%), y en 2012 ya se habría incrementado hasta el 74,39%, frente al 43,03% que presentaba América Latina en su conjunto. Unas diferencias que también se observan en la tasa de alfabetización de adultos, siendo en 2010 del 98,5% en Chile y del 92,41% en la región.

- Por último, puede aludirse a los niveles de inseguridad ciudadana, un ámbito en el que Chile tradicionalmente presenta índices notablemente más favorables que el conjunto de la región. A modo de ejemplo puede señalarse que mientras la tasa de homicidios (2008-2011) en América Latina era de 22,7 por cada 100.000 personas, en Chile esta cifra se reducía hasta el 3,7.

Se trata de un conjunto de indicadores económicos y sociales seleccionados que parecen situar a Chile en un mejor nivel de desarrollo —con todas las cautelas que este juicio debe comportar— que el mostrado por el conjunto de la región en la que se ubica. Un hecho que, de cualquier modo, no debe en absoluto minusvalorar los desafíos a los que Chile se sigue enfrentando en materia de desarrollo y la existencia de otros indicadores con resultados desfavorables para el país en relación a los presentados por la región. Este es el caso de los elevados niveles de desigualdad que presenta (siendo el país más desigual de la región, según los índices de Gini y de Palma, tras Bolivia, Colombia, Brasil y Paraguay), la privatización de servicios públicos y consiguiente desprotección social que sufren amplias capas de la población o su nivel de endeudamiento externo, que alcanza el 41% de su PIB, frente al 22,7% mostrado por América Latina.

Fuente: WDI (BM), Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2014 (PNUD, 2014b) e Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina del PNUD 2014 (PNUD, 2014c).

En suma, el surgimiento de la cooperación chilena no puede dissociarse de la propia experiencia histórica y de desarrollo mostrada por el país. Al favorable entorno político y social conformado a partir de los años noventa con el retorno de la democracia, hay que añadir la positiva evolución socioeconómica presentada por el país en las últimas décadas en relación al espacio latinoamericano para entender la participación de Chile como donante en el sistema internacional, un contexto sin el cual difícilmente se

hubiera producido tal fenómeno o, muy probablemente, hubiera presentado un carácter más puntual y reducido. En todo caso, la experiencia histórica y de desarrollo del país no es solo un factor que resulta clave para entender el hecho de que Chile decidiera dar sus primeros pasos como donante, sino que además parece tener una clara relación con el modelo de cooperación Sur-Sur que, posteriormente, este país ha ido desplegado hasta la fecha, cuestión que se aborda en el siguiente epígrafe.

4.2. La consolidación y configuración del modelo chileno de cooperación

a) Un modelo de cooperación fuertemente asentado en las capacidades técnicas

Un primer rasgo fundamental de la cooperación Sur-Sur de Chile es su marcado carácter técnico (Lazo, 2012; Santander, 2011d y 2013). Esto no significa que Chile no lleve a cabo contribuciones de tipo financiero con algunos de sus socios en materia de cooperación internacional, pero sí que esta modalidad ocupa un lugar apenas significativo en comparación con el peso otorgado a la cooperación técnica (OCDE-AGCI, 2013). Se trata de una característica que se explica por dos razones fundamentales: por un lado, en términos negativos, por las limitadas capacidades financieras de las que, por su tamaño económico, Chile dispone para dedicar recursos de este tipo a la cooperación internacional, no sólo en comparación con los donantes tradicionales, sino también con algunos protagonistas de la cooperación Sur-Sur como Brasil; y, por otro lado, en términos positivos, por la percepción existente de que en las últimas décadas Chile habría aplicado políticas exitosas en determinados ámbitos ligados al desarrollo, obteniendo resultados positivos y acumulando un bagaje del que se pueden extraer enseñanzas útiles para aquellos países que afrontan retos similares en sus procesos de desarrollo.

Como resulta claro, esto último se relaciona estrechamente con la propia experiencia de desarrollo de Chile —y el elevado nivel de desarrollo relativo alcanzado respecto a su región, como se describió en el apartado anterior—, de tal forma que este elemento acaba impregnando buena parte del modelo de cooperación chileno: es en los ámbitos donde se cosecharon éxitos a escala nacional donde más probable resulta que Chile

acabe tratando de especializarse y compartir su experiencia a escala internacional. Así, como ilustran los informes elaborados por la AGCID y por SEGIB, y los diversos ejemplos de iniciativas exitosas que estos documentos frecuentemente recogen, el grueso de la cooperación Sur-Sur desplegada por Chile se asienta en la transferencia de conocimientos en aquellos ámbitos en los que, habiéndose detectado alguna problemática por parte de los países socios, Chile atesora experiencias y resultados que son positivamente valorados por su contraparte.

Esta concentración de la cooperación chilena en la transferencia de capacidades y conocimientos está en plena sintonía con los rasgos generales mostrados hasta la fecha por buena parte de la cooperación Sur-Sur, así como con alguna de las principales potencialidades que se le atribuyen a esta modalidad. No obstante, también está en la base de alguno de los principales retos a los que se enfrenta la cooperación chilena, de los que aquí cabe referirse a tres.

En primer lugar, genera un desafío en términos de coordinación y articulación de actores. Como es lógico, las capacidades técnicas acumuladas por Chile, sobre las que descansa su modelo de cooperación Sur-Sur, se ubican en una amplia diversidad de ministerios y departamentos. Este hecho denota la versatilidad de las capacidades técnicas disponibles en Chile pero, en ocasiones, la ausencia de adecuados mecanismos de coordinación entre estos actores ha generado una cierta dispersión operativa y la ausencia de una concepción más integral del conjunto de las acciones desarrolladas (Martínez, 2010). Un rasgo que, por lo demás, también ha impulsado una cooperación de carácter marcadamente intergubernamental —de gobierno a gobierno— (Lazo, 2012), siendo hasta la fecha poco integradora de otros actores relevantes para los procesos de desarrollo como la sociedad civil.

En segundo lugar, genera un desafío en términos de cuantificación de la cooperación realizada. Por un lado, porque, como expresión de la falta de articulación señalada, los diversos actores implicados en actividades de cooperación no reportan sobre ellas a ninguna entidad —como pudiera ser la AGCID— que se encargue de centralizar y tratar estadísticamente esta información. Por otro lado, porque al ser un modelo que descansa en buena medida en el envío de funcionarios, se hace preciso establecer un

sistema capaz de cuantificar económicamente esa dedicación y de computarla en los presupuestos de cooperación, tarea aún pendiente y actualmente en marcha.

En tercer lugar, genera un desafío en términos de evaluación de las acciones realizadas. En este sentido, a las problemáticas anteriores hay que sumar la ausencia de ejercicios que evalúen el impacto y los resultados alcanzados por las intervenciones realizadas. Si bien la evaluación y sistematización de las acciones llevadas a cabo debiera suponer siempre una tarea ineludible, parece serlo aun en mayor grado en un modelo de cooperación que pretende asentarse en el aprendizaje mutuo y en el intercambio de experiencias exitosas y que, por tanto, debiera hacer de la adecuada gestión del conocimiento –para la que la evaluación es indispensable– una de sus piedras angulares.

En cualquier caso, sin obviar la importancia de los retos señalados, son fundamentalmente señalados como expresión de un modelo de cooperación fuertemente asentado en la cooperación técnica, primer rasgo que quería ser destacado aquí.

b) Un modelo de cooperación poco sesgado en la selección de socios

En estrecha relación con el rasgo anterior, cabe señalar que el hecho de que la cooperación chilena se asiente fundamentalmente en su propia experiencia de desarrollo y en la transferencia de los conocimientos acumulados en ese proceso, parece haber dado lugar a un modelo de cooperación Sur-Sur en la que no se aprecian sesgos ideológicos a la hora de definir sus socios. Al hacer de la cooperación técnica y del intercambio de conocimientos su principal instrumento, la cooperación chilena parece estar más centralmente guiada por una suerte de cruce entre oferta y demanda –es decir, entre las capacidades disponibles por parte de Chile y los ámbitos en los que sus socios requieren cooperación– que por alianzas políticas previas o visiones ideológicas compartidas. Un rasgo que se aprecia con claridad si se observa el amplio y variado número de países y gobiernos con los que Chile coopera.

No obstante, este carácter más neutro que la cooperación chilena muestra a la hora de seleccionar sus socios de trabajo, no quiere decir que no se detecten determinadas motivaciones de tipo político o ideológico en la cooperación Sur-Sur desplegada por este país. Las oscilaciones que ocasionalmente se han producido, en función de los distintos gobiernos, en la intensidad de las relaciones de cooperación mantenidas con países como Bolivia o Nicaragua o, por otro lado, los intereses geopolíticos que se derivan –en forma de votos y respaldo en foros internacionales– de la cooperación implementada con diversos países del ámbito caribeño, parecen claros ejemplos. Pero muy especialmente, siendo quizás más relevante para los propósitos de este capítulo, conviene advertir que la menor permeabilidad que la cooperación chilena efectivamente muestra respecto a sesgos de tipo político e ideológico a la hora de seleccionar a sus socios no debe confundirse con que este modelo no responda también a una visión política e ideológica subyacente, cuyo despliegue tiene unas implicaciones y orientaciones determinadas.

Se trataría, pues, de un modelo de cooperación que resulta funcional a su estrategia de inserción externa, a la imagen que pretende transmitir al exterior y a la búsqueda del posicionamiento internacional anteriormente descrito. En este sentido, Chile ha desarrollado una política exterior fuertemente vinculada a la apertura económica y comercial, tratando de posicionarse en el escenario internacional y en el contexto de la globalización como un país “abierto y flexible” y a hacer de ello una de sus principales señas de identidad. Es en el marco de esta matriz de política exterior en el que debe entenderse su opción de apostar por un modelo de cooperación Sur-Sur más técnico, menos marcado ideológicamente en la selección de sus socios y, por tanto, más abierto a una amplia diversidad de países. Una política exterior, en suma, que si bien se orienta a un determinado posicionamiento internacional y lleva implícita una visión política e ideológica concreta –fuertemente basada en nociones de carácter liberal–, en el ámbito estricto de su cooperación Sur-Sur tiene su correlato en un modelo pretendidamente más aséptico desde el punto de vista político e ideológico.

Del mismo modo, cabe señalar que es precisamente la defensa de este modelo de cooperación abierto, “no excluyente” y especialmente centrado en el intercambio

técnico, el que en buena medida explica también la entrada de Chile en la OCDE, de la que se deriva su participación como país observador en el CAD. Una pertenencia institucional que denota la existencia de “una visión compartida de cómo alcanzar el progreso (apertura al exterior y liberalización económica incluida) (...)” con los países occidentales y que ha llevado a que estos sitúen frecuentemente a Chile como un referente positivo dentro de los países en desarrollo y, muy concretamente, del ámbito latinoamericano (Gálvez, 2012: 177; Riveros y Báez, 2014). Un rasgo que sin duda también guarda relación con el especial protagonismo asumido por Chile en la puesta en práctica de nuevas modalidades como la cooperación triangular. Así, la apuesta por el modelo descrito no solo ha inducido a Chile a mostrarse especialmente activo e interesado respecto a esta nueva modalidad, sino que también le ha permitido presentarse ante los donantes tradicionales del CAD como un país responsable y un socio amable y confiable (Colacrai y Lorenzini, 2005) para la articulación de esquemas de cooperación triangular con ellos. Una dinámica de la que otros donantes emergentes latinoamericanos, con otras visiones y modelos de cooperación, se han mantenido más distanciados.

c) Un modelo de cooperación de naturaleza reactiva

Un tercer rasgo que parece caracterizar al modelo de cooperación chileno es su naturaleza fundamentalmente reactiva. Se trata de un rasgo que está en sintonía con el conjunto de su política exterior que, como ya se señaló, presenta un carácter fundamentalmente reactivo en la medida en que se ha centrado en mayor medida en los elementos económicos de la inserción externa de Chile y ha desatendido la dimensión más política, ineludible para generar marcos de acción más estratégicos y propositivos.

Sin embargo, en el caso específico de la política de cooperación, este carácter reactivo se relaciona directamente con la existencia de un modelo fuertemente orientado por la demanda. La existencia de una elevada solicitud de actividades de cooperación es sin duda reflejo de la positiva valoración que muchos países del entorno regional

hacen de las políticas aplicadas por Chile en ámbitos muy diversos, fundamentalmente en lo relativo a políticas públicas y fortalecimiento institucional en ámbitos sociales, la justicia, la seguridad ciudadana o el fomento del comercio (Lazo, 2012). No obstante, ante la ausencia de una mayor articulación estratégica, este hecho también ha ido generando un modelo de cooperación un tanto impulsivo, que ha tratado de ir ofreciendo respuestas puntuales a las peticiones recibidas en función de las oportunidades y capacidades existentes, inhibiendo con ello el despliegue de una política con una lógica más proactiva.

Precisamente la identificación de este comportamiento tradicionalmente reactivo en materia de cooperación, junto con otros factores como el fuerte impulso y respaldo político del que actualmente parece gozar en Chile este ámbito de acción, está en la base de que se haya abierto un proceso de reflexión para la elaboración de la primera estrategia chilena de cooperación internacional. Se trata de un esfuerzo que debiera comportar cambios tanto en la dimensión interna como en la dimensión externa de la cooperación Sur-Sur de Chile. Respecto a la primera de estas dimensiones, tres tareas parecen requerir los principales esfuerzos. En primer lugar, la ya mencionada necesidad de lograr una mejor coordinación y articulación entre los diversos ministerios y departamentos que llevan a cabo acciones de cooperación Sur-Sur; en segundo lugar, la necesidad de integrar al sistema de cooperación a nuevos actores, como las ONG, las universidades o las empresas, que pueden aportar un claro valor añadido en determinados ámbitos (Lazo, 2012); y, en tercer lugar, la consolidación de la cooperación como una política pública que, por tanto, y entre otras cosas, disponga de presupuestos y lineamientos más estables y predecibles, de tal forma que trascienda los ciclos políticos del país.

Respecto a la dimensión externa, y al margen de cuestiones más específicas propias de este tipo de documentos, la estrategia pretende sentar las bases del rol que debe corresponder a Chile en el marco de un sistema internacional de cooperación inserto en el complejo y cambiante contexto de la globalización. Una preocupación que no es nueva –como demuestra el compromiso tradicionalmente mostrado por Chile con el sistema multilateral (Gálvez, 2012), a partir de la consideración de que en un mundo

interdependiente la articulación de respuestas eficaces pasa por marcos colectivos de acción– pero a la que se le quiere dotar de un mayor sentido estratégico por la creciente importancia que están alcanzando estas cuestiones.

En definitiva, la elevada cantidad y diversidad de ámbitos en los que Chile recibe solicitudes de cooperación técnica, junto con la ausencia de una mayor reflexión y articulación estratégica del conjunto de su sistema, ha conformado un modelo de cooperación Sur-Sur de naturaleza fundamentalmente reactiva que, no obstante, parece estarse sometiendo a revisión para dotarlo de un carácter más estratégico y acorde con los retos que plantea la globalización.

5. Conclusiones: la cooperación chilena como respuesta adaptativa al sistema internacional

Con el fin de la dictadura de Pinochet y el retorno de la democracia en 1990, se generó en Chile un contexto político y social favorable al desarrollo de acciones de cooperación hacia los países de su entorno regional. Este hecho, junto con el progreso y nivel de desarrollo alcanzado por el país en relación a América Latina, propiciaron que desde mediados de la década de los noventa del pasado siglo hasta la actualidad Chile haya destacado como uno de los principales protagonistas de la cooperación Sur-Sur, tanto de aquella de carácter bilateral como, muy significativamente, la de tipo triangular.

Como se ha analizado, se trata de un modelo de cooperación Sur-Sur que debe entenderse en el marco de su particular política exterior –especialmente centrada en la inserción externa y la liberalización comercial– y que presenta tres rasgos fundamentales: la concentración en actividades de tipo técnico, a través de la transferencia de capacidades y conocimientos; la escasa presencia de factores políticos e ideológicos en la selección de sus socios, que resultan numerosos y diversos; y su carácter fundamentalmente reactivo, ofreciendo respuestas puntuales a las demandas de cooperación recibidas.

El surgimiento y configuración de la cooperación Sur-Sur de Chile no puede entenderse, pues, sin atender a determinados factores de tipo estructural. El nivel de desarrollo relativo mostrado por el país o las dinámicas de liberalización e integración económicas que la globalización ha traído consigo –a las que trata de adaptarse la política exterior chilena–, son claros ejemplos de variables estructurales que inciden en la emergencia de Chile como donante. No obstante, como se defendió en el capítulo dedicado al marco teórico, es difícil ofrecer una respuesta satisfactoria al surgimiento de la cooperación Sur-Sur sin atender también a los diversos elementos sociocognitivos presentes en los países que la protagonizan. Unos elementos – diferenciación, identificación positiva e instrumentalización– cuyo peso diferencial, además, condiciona la fisonomía del modelo de cooperación que se conforma.

Así, se aprecia que los tres elementos sociocognitivos señalados están presentes en la cooperación desplegada por Chile. En primer lugar, en lo que se refiere al proceso de diferenciación, cabe señalar que se produjo un proceso de desarrollo a través del cual Chile comenzó a autoperibirse como un país con unas capacidades y demandas singulares y diferenciadas de las existentes en un entorno regional que también se observaba como crecientemente heterogéneo, lo que en cierto modo afectó a su identidad (Colacrai y Lorenzini, 2005). Elementos como el mayor grado de desarrollo relativo mostrado o el elevado número de solicitudes de cooperación recibidas –tanto por parte de los países de su entorno, como por parte de los donantes tradicionales interesados en articular conjuntamente esquemas triangulares– sirvió para reforzar esta percepción. Una percepción que, sin duda, estimuló la participación de Chile en esquemas de cooperación Sur-Sur, especializándose en actividades de transferencia técnica (Lazo, 2012).

En segundo lugar, en lo que se refiere al proceso de identificación positiva, hay que señalar que desde los años noventa Chile fue progresivamente asumiendo e integrando en su discurso que en un mundo globalizado e interdependiente resulta ineludible acudir a marcos de acción conjunta y establecer relaciones cooperativas con otros países para alcanzar buena parte de los objetivos que dice perseguir. Su creciente compromiso financiero y su permanente e inequívoco respaldo al

multilateralismo como vehículo a través del cual dotar de mayores niveles de gobernanza al sistema internacional es un síntoma de esta percepción. Fruto de esta visión, Chile ha participado activamente en la MINUSTAH, ha formado parte activa de iniciativas como el mecanismo internacional lanzado por UNITAID en 2006 para la compra de medicamentos, así como acordó con el PNUD la consolidación de la cooperación Sur-Sur que Chile realiza con otros países (PNUD, 2010), lo que desembocó en la puesta en marcha del Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza (AGCID-PNUD, 2014). Y en ese mismo sentido hay que interpretar el proceso actualmente en curso para elaborar una estrategia de cooperación que, entre otros propósitos, pretende definir el rol y las responsabilidades que Chile debe asumir como actor internacional en un mundo globalizado. Una percepción que denota la activación de un proceso de identificación positiva con su entorno y con los actores que en él confluyen y que, por tanto, también habría servido de estímulo a su actividad como donante.

En tercer lugar, entre los factores que estimularon la promoción de actividades de cooperación Sur-Sur por parte de Chile también se encuentra las oportunidades que se comenzaron a percibir que este instrumento ofrecía para lograr otros objetivos de interés nacional. Se trata de un elemento que –como seguramente sucede en toda política de cooperación, aunque con distintas intensidades– en el caso de Chile convive con las lógicas más apegadas a la solidaridad y a la promoción del desarrollo de los países socios. Esta instrumentalización de la política de cooperación para la persecución de objetivos nacionales se observa en, al menos, dos niveles, ambos ya mencionados: la persecución de objetivos directos, como el respaldo recibido en organismos internacionales como contrapartida por algunos de los receptores de la cooperación chilena; y de una manera más indirecta, pero crucial para comprender el modelo chileno de cooperación, la propia funcionalidad que el despliegue de la política de cooperación tiene para presentarse a la comunidad internacional como un país abierto y responsable, a la vez que se promueve un mayor desarrollo y estabilidad regional, en clara sintonía con su estrategia de inserción externa.

La conjunción de todos estos elementos, con el peso especialmente significativo que adquiere lo relativo al proceso de autopercepción diferenciada que se deriva de su propia experiencia de desarrollo, acaba finalmente componiendo para el caso chileno un modelo de cooperación Sur-Sur con un perfil marcadamente técnico y fuertemente asentado en las capacidades y conocimientos acumulados por el país. Un perfil que, en todo caso, denota la existencia de un modelo de cooperación pretendidamente funcional a una determinada visión política y a la búsqueda de un concreto posicionamiento internacional de corte liberal. Una visión que, en última instancia, supone optar por una estrategia de tipo adaptativo al sistema internacional vigente, frente a otros modelos de cooperación Sur-Sur que, como se verá en el siguiente capítulo, pretenden construir una opción de carácter más disruptivo y contrahegemónico.

CAPÍTULO 5. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE VENEZUELA: UN MODELO DISRUPTIVO CON EL SISTEMA INTERNACIONAL

1. Introducción: el excepcionalismo venezolano

Desde mediados del siglo XX, Venezuela ha sido uno de los países destacados en el despliegue de relaciones de carácter Sur-Sur, desarrollando un papel especialmente visible tanto en su entorno regional como en el sistema internacional. En este sentido, su simultánea vocación andina, caribeña y amazónica, su protagonismo como uno de los principales países productores de petróleo del mundo y el rol especialmente activo que tradicionalmente ha adoptado en los foros internacionales, le confieren a Venezuela un cierto excepcionalismo (Serbin, 2010). En este contexto, la llegada al poder de Hugo Chávez en 1998, acompañada de un proyecto político e ideológico fuertemente marcado, sin duda sirvió para reforzar este carácter, otorgándole a Venezuela una significativa relevancia y notoriedad en la escena internacional y confiriéndole a la cooperación Sur-Sur desplegada por este país una mayor presencia e interés.

Por estas razones, el presente capítulo se dedica a analizar la política de cooperación venezolana, atendiendo en primer lugar, tras esta breve introducción, al marco normativo en el que se ubica. A continuación, el tercer epígrafe presenta y analiza el contexto estratégico y político en el que se inserta la cooperación Sur-Sur desplegada por Venezuela, un elemento especialmente relevante para comprender la naturaleza e implicaciones de esta política. En el cuarto epígrafe se acomete una caracterización de la cooperación venezolana, presentando los principales instrumentos y mecanismos a través de los que esta política se está implementando. Una vez conocida la dimensión más práctica y aplicada de su cooperación Sur-Sur, el quinto epígrafe se dedicará a analizar los principales rasgos que cabe destilar del modelo de cooperación venezolano

y que le confieren un particular perfil como donante. Por último, el sexto epígrafe recoge un conjunto de conclusiones que se derivan del análisis precedente.

2. Marco normativo e institucional de la cooperación venezolana⁴²

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 establece en su preámbulo que Venezuela promoverá la cooperación pacífica entre las naciones e impulsará y consolidará la integración latinoamericana. Según el artículo 152 de su texto legal supremo, las relaciones internacionales venezolanas se regirán, entre otros principios, por la igualdad entre los Estados, el respeto a los Derechos Humanos y la cooperación y “solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad”⁴³. Por su parte, el artículo 153 establece la promoción de la integración latinoamericana y caribeña entre sus pautas de acción internacional, privilegiando las relaciones con Iberoamérica y habilitando para ello a la República Venezolana a suscribir acuerdos internacionales que incidan en el desarrollo común de las naciones de dicha región. En este sentido, su artículo 236 atribuye al Presidente de la República la dirección de las relaciones exteriores, incluidas la celebración y ratificación de dichos acuerdos internacionales.

En lo que respecta al ámbito concreto de la cooperación internacional, la acción venezolana en este campo se rige aún formalmente por la Ley de Cooperación Internacional aprobada el de 8 de enero de 1958. No obstante en 2005 se elaboró un Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional, paralizado y pendiente de aprobación hasta la fecha, que incide en privilegiar las relaciones con los países latinoamericanos, así como contempla la creación de un órgano técnico con autonomía administrativa y financiera y de un Fondo para la Cooperación y la Asistencia Internacional para financiar las acciones de cooperación ejecutadas por aquél.

⁴² Este apartado es una revisión actualizada de lo recogido en Santander (2011e).

⁴³ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

Sin embargo, ha sido a través de la elaboración de los denominados *Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación* (PDESN) hasta 2013 y, posteriormente, del *Plan Patria* –que rige para el periodo 2013-2019–, donde el gobierno venezolano define los objetivos, estrategias, políticas, metas y proyectos de su acción. Junto a ello, y con carácter anual, se aprueba el Plan Operativo Anual Nacional (POAN) que, asumiendo las directrices de los PDESN y del Plan Patria, constituye un instrumento de planificación estratégica y de asignación de recursos por proyectos, así como el Plan Operativo Anual Institucional (POAI), como expresión del plan de trabajo previsto por cada Ministerio para cada año.

En este marco, varios son los actores que, de acuerdo con la Ley de Administración Pública Central de enero de 2005, juegan un papel relevante en la cooperación venezolana. Todo ello bajo la configuración de un sistema “desconcentrado pero no descentralizado”, en la medida en que las competencias están claramente concentradas en el Poder Ejecutivo Nacional, sin atribuir responsabilidades en la materia a los gobiernos locales (Ojeda, 2010). Así, bajo la conducción directa del Presidente de la República, corresponde al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MRE) la planificación, formulación y ejecución de la política internacional del Estado, lo que otorga a este actor un importante rol en materia de cooperación, en cuanto parte de su acción exterior.

También el Ministerio del Poder Popular para la Economía (MINEC) lleva a cabo acciones de cooperación con otros países latinoamericanos, fundamentalmente en lo relativo al tejido productivo y el apoyo a microempresas, cooperativas, y empresas comunales, mediante la concesión de microcréditos. Y, del mismo modo, otro actor relevante en la cooperación venezolana es el Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, dado que a él se adscriben dos bancos de notable relevancia en la materia: el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) y el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX).

Por un lado, el BANDES se constituye como un órgano ejecutor de la política exterior venezolana en el ámbito financiero, teniendo entre sus competencias la de financiar

programas y proyectos en el ámbito internacional⁴⁴. Además de la ayuda de tipo financiero y la capacidad de crear y administrar fondos autónomos para fines específicos, el BANDES ejecuta acciones de cooperación a través de asistencias técnicas, de ayuda humanitaria en casos de catástrofe o desastres naturales, así como actúa de instrumento de cooperación comercial, estableciendo que el 50% de los bienes y servicios implicados sean venezolanos. Junto a ello, participa en organismos de cooperación multilateral al desarrollo como el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) o el Fondo OPEP para el desarrollo internacional.

Por otro lado, el BANCOEX también se erige, desde su creación en 1996, en una institución financiera del Estado que actúa como órgano ejecutor de la política exterior de Venezuela. En este sentido, cabe señalar que fue instituido como banco de desarrollo por decreto en noviembre de 2001, orientándose a la promoción de la cooperación y la integración económica productiva, impulsando esquemas de cooperación en los ámbitos financiero y bancario, así como participando en acciones de cooperación comercial y técnica en varios países de América Latina y El Caribe.

Por su parte, también el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (MPD) juega un papel relevante en la política de cooperación venezolana, formulando las estrategias de Desarrollo Económico y Social de la Nación, y llevando a cabo acciones de cooperación técnica y financiera internacional. Mientras, por último, entre los principales actores implicados en la cooperación venezolana cabe aludir al relevante papel que desempeña el Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo. Es a este ministerio al que se encuentra adscrito Petróleos de Venezuela (PDVSA), corporación estatal de hidrocarburos que, como se verá, juega un papel estratégico en la política internacional venezolana y en los esquemas de cooperación en los que Venezuela suministra petróleo en términos concesionales.

⁴⁴ En este sentido, el BANDES establece dos categorías de países a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que cada uno de ellos presenta, ofreciendo condiciones más favorables de financiación a aquellos países que ocupan puestos más bajos.

3. El marco estratégico de la cooperación Sur-Sur venezolana

Las acciones de cooperación Sur-Sur que Venezuela está llevando a cabo no pueden ser entendidas si no es en el contexto de su “ideario bolivariano” y de la puesta en práctica del denominado Socialismo del Siglo XXI, sustrato que conforma el marco estratégico en el que se inserta la acción internacional venezolana desde la llegada de Hugo Chávez a la presidencia del país en 1998 (Santander, 2011e; Serbin y Serbin, 2014; Serbin 2010 y 2006; Sanahuja, 2008c; San Juan, 2007; González, 2006). Como se irá viendo, esta estrategia, caracterizada por un marcado carácter presidencialista y sustentada fuertemente en los recursos energéticos del país, pretende promover una nueva geopolítica internacional en la que América Latina debe emerger como un bloque de poder en el contexto de un nuevo orden multipolar que ponga fin a la hegemonía estadounidense.

3.1. La política exterior venezolana: las orientaciones geoestratégicas del “Socialismo del Siglo XXI”

Desde el retorno de la democracia en 1958, y dentro del marco establecido a partir de entonces por el denominado *puntofijismo*⁴⁵, la política exterior venezolana mostró unas elevadas dosis de continuidad. Entre los rasgos y elementos que se mantuvieron constantes en la política exterior venezolana se puede aludir fundamentalmente al prominente papel desempeñado por los recursos petroleros disponibles, al fuerte carácter presidencialista mostrado y al nítido alineamiento mantenido con el bloque capitalista occidental durante la guerra fría (Serbin y Serbin, 2014; Serbin, 2010). A ello hay que sumar, de manera compatible con esto último, un fuerte activismo internacional, que se derivaba no solo de su rol como uno de los principales países productores de petróleo —que le llevó a crear en 1960 la OPEP—, sino también por su adhesión a los movimientos y organizaciones “tercermundistas” de la época —tales

⁴⁵ Este término alude al denominado Pacto de Punto Fijo, firmado por diversos partidos democráticos tras el derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez en 1958, en cuyo marco los dos principales partidos del país —Acción Democrática y COPEI— se alternarían en el poder hasta la década de los noventa.

como el NOAL o el G77—, en los que Venezuela participó de forma activa (Romero y Curiel, 2009; Serbin, 2010).

La victoria electoral obtenida por Hugo Chávez en diciembre de 1998 trajo consigo importantes cambios en este sentido, que fueron especialmente marcados tras el fallido golpe de Estado sufrido en 2002 y, muy especialmente, tras la victoria obtenida en el referéndum revocatorio de 2004, que sería interpretada por el gobierno como “una suerte de mandato para avanzar en la profundización del proceso revolucionario” (González, 2006: 165). Así, como sucedería en muchos otros ámbitos de la realidad venezolana, la puesta en marcha del denominado *Socialismo del Siglo XXI* —asentado en una fuerte crítica al régimen político precedente y en el rechazo al sistema capitalista y a las políticas neoliberales aplicadas por los gobiernos que le antecedieron (Briceño, 2011; Rodríguez, 2010; Serbin, 2010; Déniz, 2013)— abrió una nueva etapa en la política exterior de Venezuela, en la que destacan dos aspectos fundamentales.

Por un lado, se produjo una notable intensificación en algunos de los elementos preexistentes en la política exterior de Venezuela. Este es el caso de lo relativo al uso del petróleo como instrumento diplomático que, en un contexto de fuerte revalorización en los mercados internacionales, pasó a tener un mayor peso y centralidad en la acción exterior venezolana; del fuerte presidencialismo, exacerbado con la llegada de Chávez, que se caracterizó por el desarrollo de un perfil marcadamente personalista en la escena internacional; o del tradicional activismo venezolano, que alcanzó mayores cotas de participación e implicación en los organismos y foros internacionales, transformándose en una suerte de “hiperactivismo” que le otorgó mayor presencia y relevancia en la agenda internacional (Serbin, 2010; Ellner, 2009; Romero y Curiel, 2009)

Por otro lado, Hugo Chávez trató de dotar de un mayor contenido geoestratégico a la política exterior desplegada desde entonces por Venezuela, poniendo el énfasis en dos tareas fundamentales: la conformación de un orden multipolar—explícitamente contrapuesto a la hegemonía estadounidense imperante— y la emergencia de América Latina como un bloque de poder regional en el sistema internacional (Serbin y Serbin, 2014; Serbin, 2010; Benzi y Zapata, 2013). Esta visión estratégica fue recogida y

definida con mayor detalle en el principal documento de planificación que orienta las políticas del gobierno venezolano. Así, el denominado *Proyecto Nacional Simón Bolívar – Primer Plan Socialista* – que constituía el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007-2013⁴⁶ y al que el actualmente vigente Plan Patria (2013-2019) se limitó a dar continuidad en sus postulados básicos— establecía que Venezuela se orientaría hacia la construcción del Socialismo del siglo XXI y que lo haría a través de siete directrices concretas, que llevaban por título: la Nueva Ética Socialista; la Suprema Felicidad Social; la Democracia Protagónica Revolucionaria; el Modelo Productivo Socialista; la Nueva Geopolítica Nacional; Venezuela: Potencia Energética; y la Nueva Geopolítica Internacional (Gobierno de Venezuela, 2007a; Santander, 2011e).

En lo que concierne específicamente a la política exterior y al rol atribuido a la cooperación internacional, son varios los aspectos que cabe resaltar de este documento. La segunda de sus directrices, relativa a la Suprema Felicidad Social, establece entre sus objetivos la profundización de la solidaridad con los excluidos de América Latina y el Caribe. Mientras, la sexta de estas directrices, sobre el papel de Venezuela como potencia energética mundial, establece entre sus objetivos la necesidad de fortalecer la integración energética latinoamericana y caribeña, así como convertir a Venezuela en una potencia energética regional. En este sentido, el desarrollo de “alianzas energéticas en el contexto de la integración regional” es señalado como una política estratégica específica a desplegar (Gobierno de Venezuela, 2007a).

No obstante, es la séptima directriz, dedicada a la Nueva Geopolítica Internacional, la que establece los principales lineamientos en materia de política exterior. En ella se aboga por la ruptura de la hegemonía unipolar y la consiguiente construcción de un orden multipolar, con la emergencia de nuevos polos de poder, todo ello en la búsqueda de la justicia social, la solidaridad y la paz (Gobierno de Venezuela, 2007a)⁴⁷. Un objetivo, el de impulsar el nuevo sistema multipolar internacional, que ya había

⁴⁶ Este documento sucede al I Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007).

⁴⁷ Como ha señalado Sanahuja, J.A. (2008), en buena parte la teorización de los bloques de poder se basa en Dieterich (2005), así como es interesante acudir a Harnecker (2004).

sido recogido en 2004 en el documento *La Nueva Etapa, el Nuevo Mapa Estratégico*, que señalaba, además, la necesidad de fortalecer las redes de cooperación mutua, identificándose varias herramientas, entre las que se especificaba el intercambio de experiencias exitosas en materia de políticas públicas (Gobierno de Venezuela, 2004; Santander, 2011e).

Un elemento fundamental de esta nueva geopolítica internacional es que se hace especial hincapié en el afianzamiento de los intereses políticos comunes entre los países y en la profundización de sus relaciones de solidaridad y cooperación, expresadas mediante las complementariedades existentes, con el fin de alcanzar la paz, justicia y bienestar de los pueblos. Con ese fin se establecen un amplio conjunto de directrices (cuadro 4).

Cuadro 4. Algunas directrices seleccionadas de la acción internacional venezolana

- Participar en la construcción del nuevo MERCOSUR hacia la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones
- Impulsar selectivamente el ALBA como alternativa al ALCA
- Favorecer alianzas para el crecimiento económico y social equilibrado
- Reforzar la integración social, cultural y ambiental
- Fortalecer las relaciones con grupos de países en desarrollo y el intercambio Sur-Sur
- Sentar las bases de la autonomía financiera regional a través de la creación del sistema financiero del Sur
- Promover la creación de un fondo social para la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el ámbito regional y mundial
- Impulsar nuevos esquemas de cooperación económica y financiera para el impulso del desarrollo regional y el establecimiento del comercio justo

Fuente: Gobierno de Venezuela (2007a)

Se trata de una nueva geopolítica internacional que, además, identifica siete áreas geográficas de especial interés: junto a algunas zonas del mundo desarrollado, como Europa y América del Norte, y algunas organizaciones específicas, como la OPEP, se alude a otras que adquieren especial relevancia para el análisis de la cooperación Sur-Sur venezolana. Como es lógico, entre ellas destaca América Latina y el Caribe donde, entre otras cuestiones, Venezuela apuesta por la construcción de un nuevo MERCOSUR —que acabaría tomando forma a través de la creación de UNASUR en 2008— y la oposición al ALCA y a los TLC, a través del impulso al ALBA a partir del eje Cuba-Venezuela-Bolivia. La política estratégica que alude a la búsqueda de una “autonomía financiera regional a través de la creación de un sistema financiero del Sur” —y que, como se verá más adelante desembocó en la creación del Banco del ALBA y del Banco del Sur— también se ubicaría en esta área (Gobierno de Venezuela, 2007a). Un propósito que, por lo demás, se vería reforzado y complementado con lo recogido en el documento *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur* —preparado por un equipo conformado *ad hoc* por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores— en el que se defiende la conformación un sistema monetario suramericano propio que “sustituya al FMI y al BM” y la creación de un “sistema crediticio autónomo intrarregional”, que permita crear las bases de una autonomía financiera de la región (Gobierno de Venezuela, 2007b; Santander, 2011e).

No obstante, la relevancia geoestratégica atribuida a América Latina y el Caribe es complementada con la concedida a otros países y regiones. Por un lado, se identifica a Irán, Siria, Bielorrusia y Rusia, como países con los que se pretende consolidar la alianza política emergente fundamentada en los intereses antiimperialistas comunes. Por otro lado, aparecen China, Vietnam, Malasia y zonas circunvecinas, orientándose a la intensificación de la integración en los ámbitos económico, social, cultural, científico y tecnológico. Por último, se señala a África, con cuyos países se pretende incrementar las relaciones dentro del “afianzamiento del intercambio Sur-Sur” (Gobierno de Venezuela, 2007a).

En suma, todo ello compone una matriz de política exterior fuertemente orientada a un doble propósito —la conformación de un orden multipolar y la configuración de

América Latina como bloque de poder regional— del que, a su vez emanan dos ejes fundamentales de acción (Romero y Curiel, 2009; Williams, 2011; Santander, 2011e). Del primero se deriva el establecimiento de alianzas con aquellos países que son identificados como potenciales socios en la lucha antiimperialista y antiestadounidense. Es el caso de los acuerdos políticos, económicos y militares alcanzados con países como Rusia, China, Irán o Siria (Romero, 2010, González, 2006). Del segundo se deriva su marcado interés por promover y profundizar en los procesos de integración de la región, especialmente a través del ALBA. A analizar esta iniciativa, en la que se enmarca el grueso de la cooperación Sur-Sur desarrollada por Venezuela en la última década, se dedica el siguiente epígrafe.

3.2. La relevancia estratégica de la integración regional: el ALBA como marco de la cooperación Sur-Sur venezolana

Por su naturaleza e implicaciones, la integración regional ha conformado posiblemente el principal objetivo político del chavismo desde su llegada al poder en Venezuela. En ello habrían confluído dos factores fundamentales. Por un lado, la convicción de que la revolución “bolivariana”⁴⁸ sólo podría triunfar si trascendía las fronteras venezolanas (Gobierno de Venezuela, 2007a, 2007b y 2013). Por otro lado, como ya se señaló, el hecho de que uno de los pilares fundamentales en los que descansa la visión geoestratégica del denominado Socialismo del Siglo XXI sea la conformación de un bloque de poder regional en América Latina. Así, razones de carácter más pragmático —la propia viabilidad de la revolución— junto con otras de naturaleza más geopolítica —el papel que América Latina debía desempeñar en el orden internacional— parecen estar en la base de la relevancia estratégica atribuida al fenómeno de la integración regional en América Latina por parte del gobierno de Venezuela en la última década.

⁴⁸ Con un fin meramente analítico, a lo largo de este capítulo el término “bolivariano” será utilizado para aludir al carácter que el propio gobierno venezolano se arroga, sin valorar la adecuación de la actividad de dicho gobierno con los principios defendidos por Simón Bolívar.

No obstante, aunque por las razones señaladas la integración regional se constituyó en un objetivo central del chavismo, el ideario del Socialismo del Siglo XXI no era compatible con la asunción de los esquemas de integración vigentes en el momento. En un contexto de fuerte rechazo a las políticas neoliberales en Venezuela, se consideraba que la lógica en la que descansaba el modelo de regionalismo abierto impulsado en los años noventa —y que Estados Unidos trataba de expandir en la región en la siguiente década a través de su propuesta de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)— había desatendido un conjunto de cuestiones cruciales para la adecuada articulación de América Latina como un bloque de poder regional. Al estar concentrado en la dimensión relativa al libre comercio, el modelo de regionalismo abierto había obviado el “acervo integracionista latinoamericano” y su búsqueda de autonomía regional, no contemplaba la puesta en marcha de mecanismos de diversificación productiva —en una región con estructuras productivas fundamentalmente primario-exportadoras— y había desatendido la dimensión social del proceso y las asimetrías existentes entre los países (Briceño, 2011:61; Gobierno de Venezuela, 2007b).

Todos estos elementos estuvieron en la base de la creación en diciembre de 2004 de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), mediante la firma en La Habana de una Declaración Conjunta y de un Acuerdo de Aplicación por parte de los gobiernos de Cuba y Venezuela, representados por sus respectivos presidentes Fidel Castro y Hugo Chávez. Una iniciativa que se vería complementada con el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) tras la incorporación de Bolivia en 2006, pasando a denominarse ALBA-TCP, así como tres años más tarde sustituiría el término “Alternativa” por el de “Alianza” en su denominación oficial. Además, en los años sucesivos, a los tres países citados se le añadieron otros ocho a la membresía de la institución: Nicaragua y San Vicente y las Granadinas (2007), Dominica (2008), Ecuador y Antigua y Barbuda (2009), Santa Lucía (2013), Granada y San Cristóbal y Nieves (2014)⁴⁹.

⁴⁹ Además, Siria, Haití y Suriname participan como invitados especiales.

Concebida como una “plataforma de integración de los países de América Latina y El Caribe”, y en explícita contraposición al ALCA (Correa, 2005; Altmann, 2007; Briceño, 2011; Espinosa, 2011), el ALBA dice descansar en los principios de solidaridad, complementariedad, justicia y cooperación, a la vez que fundamenta su acción sobre cuatro ejes transversales. En primer lugar, la dimensión social, en la que se propone luchar contra la pobreza y la exclusión en la región a través de proyectos sociales. En segundo lugar, una dimensión política, en la que el ALBA se concibe como un “espacio de consulta, coordinación y concertación”, con el propósito de construir alianzas estratégicas y promover “un sistema internacional pluripolar y multicéntrico”. En tercer lugar, la articulación y el fortalecimiento de los movimientos sociales, con el fin de que la integración se produzca “entre y desde los pueblos”, en sintonía con la proclamada diplomacia de los pueblos. Y, por último, la conformación de una nueva arquitectura económica y financiera en la región (ALBA-TCP, 2014:10).

Con esos principios y propósitos, el ALBA actúa en la práctica como un conjunto de instrumentos y mecanismos de diversa índole. Entre ellos, dos han adquirido especial relevancia en la concepción del ALBA: el TCP y las denominadas empresas o proyectos grannacionales. Frente a los clásicos TLC, el TCP se concibe como un instrumento orientado al intercambio de bienes y servicios entre los países del ALBA, pero poniendo especial énfasis en la promoción de la “complementariedad productiva y el desarrollo integral de los pueblos” y la “protección de todos los derechos sociales, culturales y ambientales” (ALBA-TCP, 2014: 10; ALBA-TCP, 2006). Por su parte, los proyectos y empresas grannacionales surgen en oposición a las empresas transnacionales, tratando de romper con la lógica de acumulación capitalista y privilegiando una producción de bienes y servicios más orientados a la satisfacción de las necesidades humanas (Déniz, 2013:277)

A ello se le añaden otros mecanismos de cooperación económica y financiera que también caben ser ubicados en la órbita del ALBA. Es el caso, por un lado, de Petrocaribe o de la puesta en marcha del Banco del Alba, instrumentos que serán abordados más adelante. Y, por otro lado, de un conjunto de iniciativas muy incipientes promovidas para profundizar la integración y la autonomía económica y

monetaria de la región (Romero, 2011). Este sería el caso del denominado EcoALBA, concebido en 2012 como un Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA-TCP o de la paulatina conformación del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), que hasta la fecha actúa como una moneda virtual para el registro de las operaciones realizadas entre los bancos centrales y cuyo fin último sería sustituir al dólar estadounidense en los intercambios comerciales que realicen los países miembros (ALBA-TCP, 2014 y 2008).

En suma, el ALBA conforma un complejo entramado de instrumentos, mecanismos e iniciativas de diversa índole y naturaleza. Esta dispersión organizativa que el ALBA parece presentar, junto con el limitado grado de avance y profundidad alcanzado hasta la fecha en los componentes más ambiciosos, ha provocado que en ocasiones se pueda concebir al ALBA más como un mecanismo de cooperación Sur-Sur que como un esquema de integración regional en sentido estricto (Rojas, 2011; Sanahuja, 2008c).

En cualquier caso, desde el punto de vista geoestratégico el ALBA ha tenido indudables repercusiones en la dinámica regional. De un lado, ha generado una importante repolitización de los procesos de integración en la región, poniendo el énfasis en su naturaleza e implicaciones. Como se ha visto, el surgimiento del ALBA supuso un rechazo explícito a las políticas neoliberales emanadas del Consenso de Washington y, por extensión, al modelo de regionalismo abierto, en el que se enmarcan propuestas de integración regional como el ALCA, apadrinado por Estados Unidos (Briceño, 2011; Ojeda, 2010 y 2012). Así, frente al cariz más técnico y natural que se pretendía otorgar a estos esquemas de integración —fundamentado exclusivamente en las bondades del libre comercio—, la posición mantenida por el gobierno venezolano contribuyó a poner de relieve la dimensión política que subyace a estos procesos, desempeñando un papel claramente contrahegemónico sustentado, a su vez, en un discurso explícitamente anticapitalista y antiimperialista (Williams, 2011; Romero y Curiel, 2009). De otro lado, la irrupción del ALBA contribuyó a incorporar una agenda social que, por su naturaleza neoliberal, estaba ausente en los esquemas de regionalismo abierto. De esta forma, cuestiones como la lucha contra la pobreza y la desigualdad en

América Latina pasaron a ocupar un lugar más relevante en los debates en torno al regionalismo latinoamericano (Serbin, 2006 y 2010; González, 2006).

Todo ello conforma el marco geoestratégico en el que debe entenderse la cooperación Sur-Sur venezolana, que sitúa a esta modalidad como una herramienta funcional al propósito de desplegar el denominado Socialismo del Siglo XXI y de extender la revolución bolivariana a la región, y cuyos rasgos y concreciones prácticas se abordan en el siguiente epígrafe.

4. Caracterización de la cooperación Sur-Sur de Venezuela⁵⁰

El elevado número de acciones y mecanismos de cooperación Sur-Sur puestos en marcha en la última década por Venezuela, junto con su carácter disperso y su ubicación en un entorno institucional confuso y poco ordenado –en el que tampoco existe una entidad encargada de centralizar, sistematizar y rendir cuentas en torno a esta cuestión–, genera importantes dificultades a la hora de conocer con adecuada precisión la actividad desarrollada en este ámbito por Venezuela (Benzi y Zapata, 2013). Expresión de esta dificultad es también su ausencia en el apartado dedicado a países no miembros del CAD en los informes de cooperación al desarrollo elaborados por la OCDE⁵¹ y por el distanciamiento político expresado por Venezuela respecto al trabajo en materia de cooperación Sur-Sur realizado por la SEGIB, lo que ha obstaculizado el intercambio de información con este organismo y ha ocasionado una notable infrarrepresentación del país en los informes que esta institución elabora. Por su parte, Naciones Unidas tan solo pudo recoger, en un informe elaborado por el ECOSOC en 2008, y con todas las cautelas precisas, un dato estimativo de la cooperación al desarrollo realizada por Venezuela, situándola en una horquilla que oscilaría entre los 1.166 y los 2.500 millones de dólares, una cifra que supondría entre

⁵⁰ Este apartado es una revisión y ampliación de lo recogido en Santander (2011e).

⁵¹ A modo de ejemplo, en el último informe elaborado por el CAD (CAD-OCDE, 2014), se recogía en un breve apartado información sobre países no miembros del CAD que habían reportado a este organismo (Estonia, Hungría, Israel, Lituania, Rusia, Turquía y Emiratos Árabes Unidos), así como de aquellos que ni siquiera habían reportado información al CAD (Brasil, Chile, China, Colombia, India, Indonesia, México, Catar y Sudáfrica), entre los que no se encontraba Venezuela.

el 0,71% y el 1,52% del PIB del país y que le situaba, junto con Arabia Saudí y China, entre los tres principales donantes externos al CAD (ECOSOC, 2008).

No obstante, a pesar de estas limitaciones, es posible construir una radiografía de la cooperación Sur-Sur desplegada por Venezuela a partir de la información que puntualmente ofrece el gobierno venezolano en torno a sus principales iniciativas, del trabajo de campo realizado, así como de algunos estudios y revisiones existentes en la literatura. Así pues, a presentar y analizar los principales mecanismos e instrumentos que caracterizan a la cooperación Sur-Sur venezolana, y que permitirá elaborar un perfil de este país en su papel de donante, se dedican los siguientes epígrafes.

4.1. La cooperación energético-financiera

a) El petróleo: elemento clave de la cooperación Sur-Sur venezolana

Los recursos energéticos de los que Venezuela dispone constituyen sin duda uno de los pilares fundamentales sobre los que este país ha asentado tradicionalmente su política exterior. Una constante que, como ya se señaló, se vería intensificada desde la llegada al poder de Hugo Chávez, quien se encontraría con una coyuntura de importantes alzas en los precios del crudo y trataría de dotar a los recursos energéticos del país de un mayor valor estratégico, (Sanahuja, 2008c; Serbin, 2010).

En este contexto, el petróleo ha ocupado un lugar central en la política de cooperación desplegada por Venezuela con los países de su entorno regional, una práctica que, en sintonía con lo anterior, muestra también importantes precedentes a la llegada de Hugo Chávez al poder, como es el caso del denominado Acuerdo de San José. A través de este documento, firmado en 1980 en la capital costarricense, Venezuela y México se comprometían a aportar, cada uno de ellos, 80.000 barriles diarios de petróleo para garantizar el suministro a 11 países de Centroamérica y el Caribe⁵². El acuerdo, concebido como un Programa de Cooperación Energética y gestionado en el caso

⁵² Estos países son Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

venezolano por el BANDES, se basaba en la venta de petróleo en términos preferenciales, en la que Venezuela subvencionaba entre el 20% y el 25% de la factura a través de líneas de crédito, con la finalidad de que los países beneficiarios destinasen el ahorro obtenido a proyectos de desarrollo, así como tratar de incrementar el intercambio comercial de los bienes y servicios venezolanos.

Dos décadas después, en octubre de 2000, ya con Hugo Chávez en el poder, se firmará en la capital venezolana el denominado Acuerdo Energético de Caracas. Un acuerdo que trata de complementar al señalado anteriormente, permitiendo a los países beneficiarios ampliar sus posibilidades de obtención de petróleo en función de su creciente demanda. Así, a través de este acuerdo, Venezuela se compromete a suministrar petróleo en términos preferenciales a 10 países de Centroamérica y el Caribe⁵³, estableciendo un periodo de gracia de un año, un plazo de amortización de 15 años y una tasa de interés del 2%. Sobre esta base, Venezuela firma acuerdos específicos con cada uno de estos países, fijándose distintos niveles de suministro por país en función de sus necesidades pero, según su formulación, sin exceder las estrictas necesidades de consumo interno. A través del Acuerdo Energético de Caracas, Venezuela financia un porcentaje del coste de la factura que va en aumento en función del precio del petróleo, condicionado también a su inversión en proyectos de desarrollo en los países beneficiarios. Un acuerdo que contempla, además, la posibilidad de que la factura sea pagada a través de bienes y servicios.

No obstante, la principal apuesta de Venezuela en este ámbito fue la propuesta de creación de Petroamérica en 2003. Bajo el auspicio del ALBA y fundamentada en los principios de solidaridad y complementariedad, esta iniciativa tiene como finalidad constituirse como un esquema de integración energética regional, con el propósito declarado de garantizar el acceso de los países latinoamericanos a sus propios recursos energéticos, así como su aprovechamiento para la reducción de las asimetrías económicas y sociales existentes en la región⁵⁴. Así, Petroamérica se concibe como una

⁵³ Incluye a los mismos países beneficiarios del Acuerdo de San José, a excepción de Barbados.

⁵⁴ En sintonía con esta visión, pero ligada al ámbito del gas, cabría aludir a la propuesta que Venezuela realizó, desde su entrada en MERCOSUR en 2005, de construir el denominado Gran Gasoducto del Sur. Este proyecto, frustrado apenas dos años más tarde y orientado a fortalecer la integración energética

plataforma para el establecimiento de mecanismos de cooperación e integración a través de la utilización de los recursos de las regiones de Centroamérica, Suramérica y el Caribe. En este sentido, trata de impulsar el desarrollo de iniciativas conjuntas y la implementación de convenios de cooperación relativos a la exploración, explotación y comercialización del petróleo y el gas natural de la región, así como favorecer el intercambio de conocimientos y la cooperación técnica en la materia entre los países que la integran.

La implementación práctica de Petroamérica se hizo descansar en el desarrollo de las tres iniciativas distintas que confluyen en su seno: Petrosur, Petroandina y Petrocaribe. Sin embargo, tan sólo la última de ellas, que será analizada en el siguiente apartado, ha tenido una notable relevancia, mientras las dos primeras apenas han logrado alcanzar cierta repercusión. La iniciativa Petrosur, cuyo proyecto de creación data de octubre de 2004, se propone fomentar la cooperación y el establecimiento de alianzas estratégicas en el campo energético entre las compañías estatales de Brasil, Argentina, Venezuela y Uruguay, erigirse en una herramienta para la coordinación de sus políticas energéticas y reducir los costes de transacción y de las asimetrías económicas y sociales existentes. A pesar de que se dotó para ello de una Secretaría Ejecutiva y de un Consejo Ministerial –en el que están representados los ministros de energía de cada país– y de que Venezuela suscribió en su seno diversos acuerdos de cooperación con Brasil, Argentina y Uruguay⁵⁵, esta iniciativa no ha cosechado significativos avances hasta la fecha. Por su parte, la iniciativa Petroandina, que nació como propuesta venezolana en Lima (Perú) en julio de 2005, pretendía constituirse como una alianza estratégica en el ámbito energético entre los países que integraban en aquel momento la Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. No obstante, la

suramericana, preveía una extensión de 8.000 kilómetros y fue inicialmente apoyado por Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay mediante la firma de diversos memorandos.

⁵⁵ Desde febrero de 2005 Venezuela y Brasil tienen suscrita una alianza estratégica cuyo objetivo fundamental es la reducción y eliminación de la pobreza a través de la satisfacción de las necesidades en ámbitos como la alimentación, la salud, educación o vivienda. En el marco de esta alianza, ambos países han suscrito numerosos memorandos de entendimiento, que abarcan diversas áreas, como la energética, (para el petróleo, el gas, el etanol, y el biodiésel), la minería, ciencia y tecnología o la agricultura.

parálisis en la que entró este esquema de integración –fundamentalmente como resultado de la negociación y posterior firma por parte de Perú y Colombia de sendos Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, que desembocó en la salida de Venezuela de este bloque en abril de 2006–, afectaron de lleno a la viabilidad y operatividad de Petroandina en su pretensión de impulsar la interconexión subregional y mejorar la provisión e inversión conjunta en proyectos en el campo energético.

b) El relevante papel de Petrocaribe: naturaleza y alcance

Como se indicó más arriba, de las tres iniciativas que tratan de converger en Petroamérica, sin duda ha sido Petrocaribe la que más relevancia ha adquirido hasta la fecha, ocupando un lugar central en la cooperación Sur-Sur venezolana y alcanzando notables niveles de impacto en los países caribeños y centroamericanos (Benzi y Zapata, 2013). A propuesta del Gobierno de Venezuela, esta iniciativa nació como un Acuerdo de Cooperación Energética en junio de 2005, durante el *I Encuentro Energético de Jefes de Estado y de Gobierno del Caribe sobre Petrocaribe* celebrado en Puerto La Cruz (Venezuela)⁵⁶. Con el fin de reducir las desigualdades sociales y económicas existentes en América Latina y el Caribe y las asimetrías que operan en el acceso a los recursos energéticos en la región, Petrocaribe se concibe como un organismo multilateral orientado a coordinar y articular las políticas energéticas de los 18 países que lo integran y a promover el establecimiento de intercambios favorables entre los países centroamericanos y caribeños⁵⁷. Para cumplir con esta tarea, Petrocaribe se constituyó como una organización intergubernamental de carácter permanente, que goza de un Consejo Ministerial como máxima instancia decisora, a través de la representación y derecho a voto de cada uno de sus miembros, y de una Secretaría Ejecutiva que, adscrita de forma permanente al Ministerio del Poder

⁵⁶ Los países que actualmente conforman Petrocaribe son Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela.

⁵⁷ Además del petróleo y sus derivados, el acuerdo incluye también al gas, la electricidad y las fuentes alternativas, como la eólica y la solar.

Popular para la Energía y el Petróleo de Venezuela, es dirigida por un Secretario General designado por éste.

Tabla 4. Comparativa de las condiciones financieras del Acuerdo de Caracas y de Petrocaribe

	ACUERDO ENERGÉTICO DE CARACAS		PETROCARIBE	
	Precio barril*	%financiado	Precio barril*	%financiado
Financiación de la factura petrolera	≥15	5%	≥15	5%
	≥20	10%	≥20	10%
	≥22	15%	≥22	15%
	≥24	20%	≥24	20%
	≥30	25%	≥30	25%
			≥40	30%
			≥50	40%
		≥100	50%	
Tipo de interés	2%		Puede reducirse al 1%	
Período de gracia	1 año		Hasta 2 años	
Plazo de amortización	15 años		Hasta 25 años	

* en dólares norteamericanos

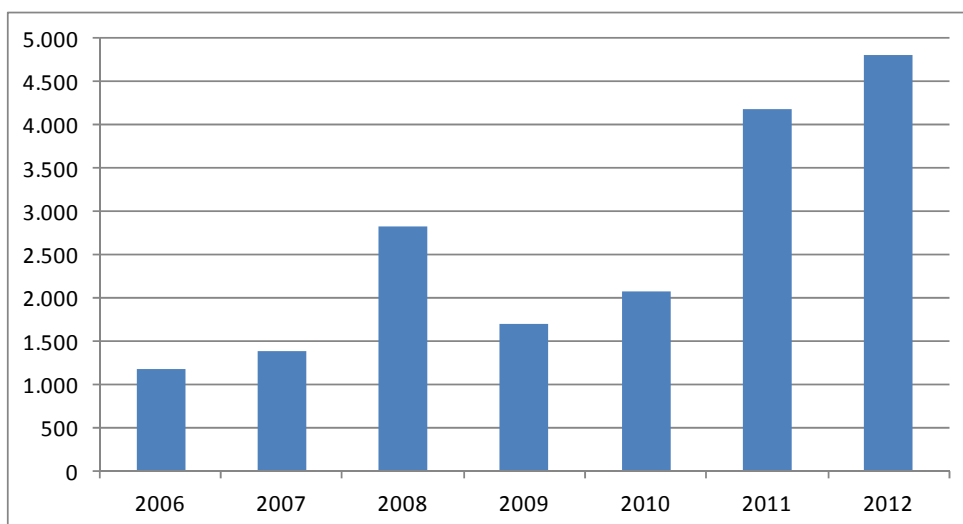
Fuente: elaboración propia a partir de www.pdvsa.com

Petrocaribe desempeña así un rol fundamental en la cooperación energético-financiera desplegada por Venezuela, al asumir y mejorar las condiciones del Acuerdo Energético de Caracas. En relación a este último, Petrocaribe aumenta la financiación asumida de la factura petrolera –en función del precio del barril– hasta el 50%, llega a duplicar el período de gracia, amplía el plazo de amortización de los 15 hasta los 25 años y reduce los intereses hasta el 1%, cuando el precio sobrepasa los 40 dólares (Tabla 4). Asimismo, al igual que el Acuerdo de Caracas, Petrocaribe contempla la posibilidad de que parte de la deuda contraída sea sufragada a través de bienes y servicios.

Así, a través de esta vía, Petrocaribe llegó a subvencionar en 2012 la compra de 267.000 barriles de petróleo, lo que supuso una cuantía –computando la parte asumida de la factura– de 4.803 millones de dólares, frente a los 1.174 millones de dólares que costaba en 2006 (López y Villani, 2014) (gráfico 17). Entre los países beneficiados por este mecanismo en el periodo 2006-2012 aparece en primer lugar

Cuba de forma especialmente destacada (9.067 millones de dólares), seguida de República Dominicana (2.599 millones de dólares), Jamaica (2.423 millones de dólares) y Nicaragua (1.724 millones de dólares). Con cuantías ya por debajo de los 1.000 millones de dólares aparecen a continuación Haití (999 millones de dólares), El Salvador (511 millones de dólares), Guyana (375 millones de dólares) y Honduras. Cierran la lista de países beneficiados por este mecanismo, todos ellos con un acumulado inferior a los 100 millones de dólares para el periodo citado, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, Surinam, Granada, San Vicente y Las Granadinas, Belice y Dominica (López y Villani 2014).

Gráfico 17. Cuantía asumida por Petrocaribe a través de la concesionalidad otorgada a las facturas petroleras (2006-2012)



Fuente: elaboración propia a partir de López y Villani (2014) y PDVSA

En este marco, Petrocaribe se ha ido dotando de diversos instrumentos adicionales de cooperación, entre los que destacan tres. En primer lugar, el Fondo ALBA-Caribe, a través del cual se financian los programas económicos y sociales puestos en marcha en los países caribeños a partir del ahorro obtenido en sus facturas petroleras como resultado del trato preferencial otorgado por Venezuela. Con un aporte inicial venezolano de 50 millones de dólares, a través de este fondo se habrían invertido, según el Secretario General de esta entidad, 178,8 millones de dólares hasta 2012, ejecutando con ello 88 proyectos de desarrollo en los ámbitos de alfabetización, salud, educación y vivienda (López y Villani, 2014).

En segundo lugar, el denominado PDV Caribe, que actúa como una filial de la compañía estatal venezolana PDVSA y pretende mejorar las capacidades de transporte, de tal forma que se pueda dar aplicación a los compromisos de suministro contraídos en el marco de Petrocaribe. Adicionalmente, este programa pretende promover planes de formación para fortalecer las capacidades técnicas de los países socios, a la vez que trata de impulsar un uso eficiente y racional de la energía y el desarrollo de las energías limpias y renovables. Una cuestión, esta última, que ha sido una de las principales fuente de críticas por su desatención en la práctica a las cuestiones medioambientales (Benzi y Zapata, 2013). Por último, en tercer lugar, el Tratado de Seguridad Energética de Petrocaribe, suscrito en agosto de 2007 y orientado a garantizar la seguridad y estabilidad energética de la región. De forma específica, a través de esta iniciativa se pretende ampliar la capacidad de refinación y mejorar la infraestructura energética de los países signatarios⁵⁸. Además, en el marco de esta iniciativa se contempla el fomento de un uso racional de la energía, la creación de empresas mixtas binacionales, así como la reserva de un 10% de la capacidad de siembra de cada país para la producción de etanol.

En suma, Petrocaribe se ha erigido en uno de los más destacados instrumentos desplegados por la cooperación Sur-Sur de Venezuela, siendo la más clara expresión del papel que los recursos energéticos del país desempeñan en su política de cooperación.

4.2. La cooperación en el ámbito social: la internacionalización de las misiones y los Proyectos ALBA de desarrollo

Acorde a su discurso y prioridades, el gobierno venezolano ha dedicado una especial atención a la puesta en marcha de diversas iniciativas de cooperación en la región en el ámbito social. En este sentido, uno de los rasgos característicos de la cooperación Sur-Sur venezolana es la internacionalización de las denominadas misiones sociales, a

⁵⁸ Estos países son Belice, Cuba, Dominica, Granada, Haití, Nicaragua, San Vicente y Granadinas, Jamaica, Surinam y Venezuela.

través de las que este país ha tratado de trasladar determinados programas de desarrollo social a otros países latinoamericanos (Ojeda, 2012).

Se trata de un formato fuertemente inspirado en las experiencias de desarrollo aplicadas en el interior del país y en las relaciones mantenidas con Cuba en el marco del Convenio Integral de Cooperación suscrito entre ambos países en octubre de 2000, por el que acordaban llevar a cabo programas y acciones conjuntas de cooperación⁵⁹. Entre otras cuestiones, a través de este acuerdo se estableció que Venezuela suministraría 53.000 barriles diarios de petróleo a Cuba, mientras este país pondría a disposición de Venezuela un conjunto de servicios médicos, especialistas y técnicos de la salud. Un convenio que se vería ampliado en diciembre de 2004 con la firma por parte de ambos países del Tratado para la aplicación del ALBA. Así, ya bajo el paraguas de esta organización y fundamentado en los principios de solidaridad y complementariedad, ambos países se comprometieron a trabajar de forma conjunta y en coordinación con otros países latinoamericanos para trasladar los programas aplicados en Venezuela en diversos campos del ámbito social.

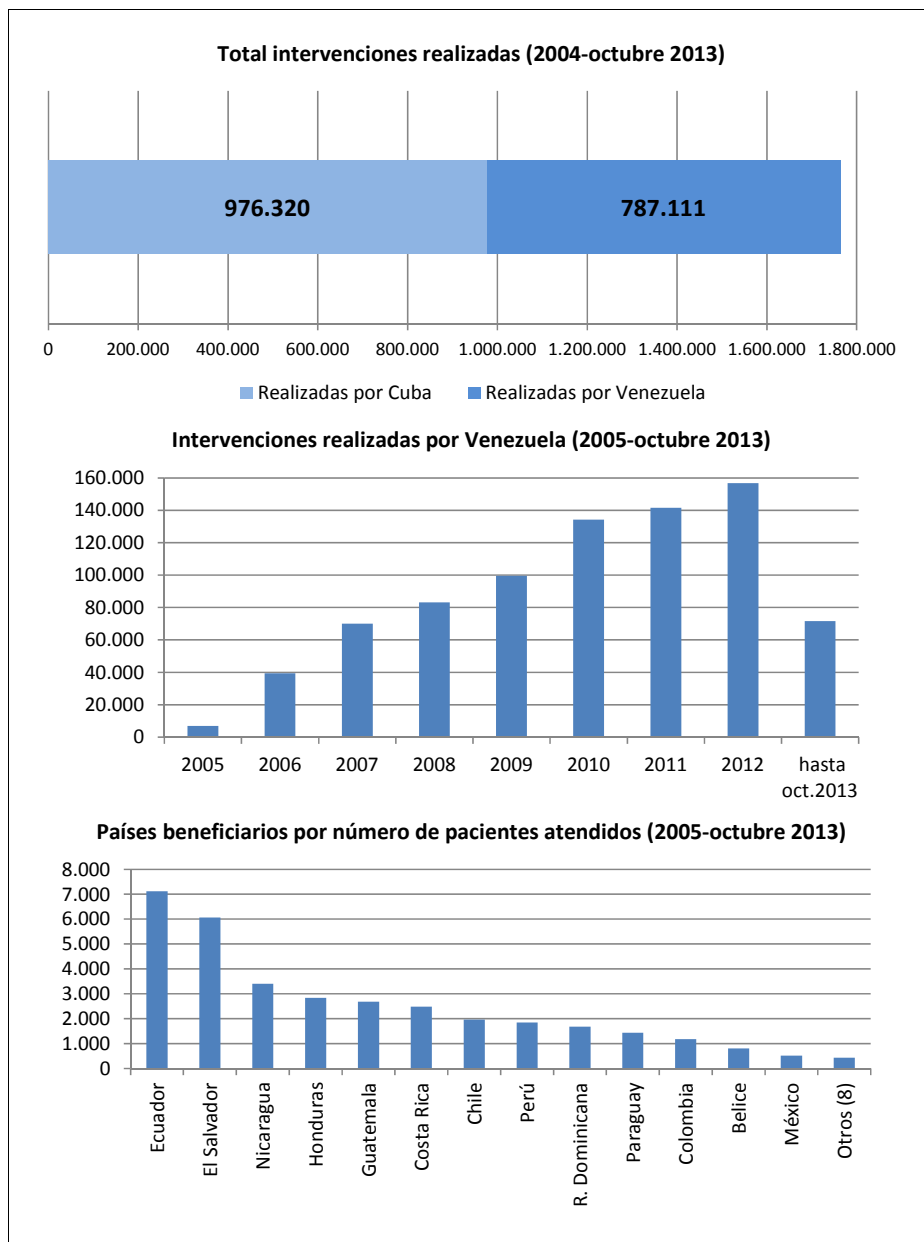
Algunas de las experiencias más relevantes dentro de los procesos de internacionalización de las misiones sociales han tenido lugar en el área de la salud, con la participación de un elevado número de médicos cubanos, como es el caso de la Misión Barrio Adentro –y sus continuaciones Misión Barrio Adentro II, III y IV– y de la denominada Misión Milagro, que opera en el ámbito de la salud visual, fundamentalmente a través de la realización de cirugías para tratar patologías oftalmológicas. Un programa que, por otra parte, llevaba asociado el compromiso de Venezuela de llevar a cabo acciones de transferencia de tecnología en el sector energético, así como el financiamiento de proyectos productivos y de infraestructura en Cuba⁶⁰. A través de la Misión Milagro, y mediante una suerte de esquemas de cooperación triangular de carácter Sur-Sur-Sur (Ojeda, 2012), Venezuela y Cuba

⁵⁹ Según el informe de la SEGIB de 2009, Venezuela y Cuba desarrollaron 468 acciones de cooperación sur-sur en 2008. De ellas, Venezuela participó en 20 como oferente y en 448 como receptor.

⁶⁰ Además, con el fin de facilitar los pagos correspondientes a transacciones comerciales y financieras entre Cuba y Venezuela, se acordó la concertación de un Convenio de Crédito Recíproco entre instituciones bancarias de ambos Estados.

habrían atendido a casi 1,8 millones de personas de más de 20 países distintos de la región (cuadro 5).

Cuadro 5. La Misión Milagro en cifras⁶¹



Fuente: elaboración propia a partir de CEIMS.

⁶¹ Las cifras aquí recogidas aluden tan sólo a las operaciones realizadas en el marco del Convenio Cuba-Venezuela, según la información ofrecida por la Comisión de Enlace para la Internacionalización de las Misiones Sociales (CEIMS), del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela. No obstante, se estima que el total de personas atendidas en la misión milagro desde sus inicios ascendería a 3,5 millones, de los que algo más de la mitad (1,8 millones) eran ciudadanos venezolanos (ALBA-TCP, 2014: 12).

No obstante, las misiones sociales, no todas con el mismo grado de internacionalización, han alcanzado a una multitud de ámbitos. Sin ánimo de exhaustividad, además de las dos ya señaladas, cabe aludir a las siguientes misiones: Robinson y Robinson II, en el ámbito de la alfabetización y los estudios básicos, y por la que se habrían declarado “territorios libres de analfabetismo” a Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba y Bolivia, además de la propia Venezuela, beneficiando a casi cuatro millones de personas (ALBA-TCP, 2014:15); Ribas y Sucre, orientadas a temas relacionados con los estudios medios y de bachillerato; Mercal, para el subsidio de alimentos básicos; Negra Matea, para la atención a los indigentes; Hábitat y Vivienda, en el ámbito de la construcción de vivienda social; Madres del Barrio, orientada a hogares en pobreza extrema a cargo de madres solteras; Vuelvan Caras y Che Guevara, para la capacitación productiva de orientación socialista; o la Misión José Gregorio Hernández, destinada a la atención de personas con discapacidad, a través de la que se habría asistido a más de un millón de personas en países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y Las Granadinas (Briceño, 2011:40; D’Elia y Cabezas, 2008; D’Elia, 2006; Déniz, 2011; ALBA-TCP, 2014).

Junto a la internacionalización de las misiones sociales, los denominados Proyectos ALBA de desarrollo han ocupado un lugar central dentro de la cooperación Sur-Sur realizada por Venezuela en el ámbito social. Financiadas en buena medida con recursos transferidos desde Petrocaribe (Benzi, 2013; Morales et al., 2010), varias son también las iniciativas que se enmarcan dentro de este rótulo. En primer lugar, existe un Fondo ALBA-Salud que tiene por finalidad el fortalecimiento de los sistemas públicos de salud, así como el aprovechamiento de la biodiversidad en la investigación médica. Dentro de este instrumento se enmarcan el proyecto ALBAMED, orientado al establecimiento de un registro sanitario único que posibilite compras conjuntas por los países que lo componen, de tal forma que se procure un mejor acceso a medicamentos seguros y eficaces, y ALBAFARMA, que pretende “fabricar y distribuir medicamentos esenciales dentro de los países del ALBA-TCP” (ALBA-TCP, 2014: 14).

En segundo lugar, existe un Fondo ALBA-Educación, que contempla acciones de cooperación en materia de alfabetización y formación universitaria, así como un Fondo

ALBA-Cultural, que promueve el intercambio cultural entre los países que lo integran, promoviendo entre otras cuestiones, la creación de un fondo para la difusión de la cultura latinoamericana y la apertura de las denominadas Casas ALBA en distintos países.

En tercer lugar, existe un Fondo ALBA-Alimentos que, creado en 2008 con un capital inicial de 50 millones de dólares, tiene como finalidad fortalecer la seguridad alimentaria de los distintos países. Con un desembolso estimado de 37 millones de dólares, a través de este fondo se han financiado hasta la fecha 12 proyectos de producción e innovación agrícola en países como Belice, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas y Surinam (ALBA-TCP, 2014: 23).

Por último, cabe aludir al Fondo Humanitario ALBA-Haití, creado tras el dramático terremoto sufrido por este país en 2010. Con una aportación inicial de 50 millones de dólares este fondo pretende contribuir a la ejecución del Plan para la Reconstrucción de Haití, en cuyo marco también se decidió condonar la deuda que este país tenía contraída con Venezuela por concepto de suministro de petróleo (ALBA-TCP, 2014: 24).

En suma, un conjunto de iniciativas, las que aluden tanto a la internacionalización de las misiones sociales como a los Proyectos ALBA, que denotan la especial atención mostrada por la cooperación Sur-Sur venezolana a los ámbitos sociales del desarrollo.

5. El modelo venezolano de cooperación Sur-Sur: naturaleza, rasgos y principales desafíos

5.1. Un modelo fuertemente basado en el petróleo

Como se ha visto, el petróleo ha constituido tradicionalmente un elemento clave en la política exterior de Venezuela, cuya relevancia se vio aún más agudizada con la llegada de Hugo Chávez al poder y el incremento que su precio experimentó en el mercado internacional en la primera década del siglo XXI. Plenamente integrada en su matriz de

política exterior, la cooperación Sur-Sur desplegada por Venezuela no podía ser ajena a este fenómeno, de tal modo que su modelo ha descansado de manera muy marcada en la elevada disposición de petróleo.

Así, a través de este recurso se financia, de manera directa o indirecta, la mayor parte de las acciones desplegadas por Venezuela en el marco de su cooperación Sur-Sur: es el caso de los proyectos sociales puestos en marcha a través de la iniciativa Petrocaribe y de los Fondos ALBA de desarrollo. Del mismo modo, buena parte de las misiones sociales que se han tratado de internacionalizar a terceros países a través de esquemas de cooperación triangular, especialmente las que han implicado a Cuba como país socio, se enmarcan en acuerdos más amplios que han tenido el petróleo como un elemento clave. Por supuesto, ello no es óbice para que también quepa detectar en el caso venezolano acciones de cooperación donde el petróleo no desempeña un papel significativo, así como la existencia de actividades de intercambio técnico, pero siempre ocupando un papel menor en el conjunto de la cooperación Sur-Sur de Venezuela.

Es precisamente la configuración de este modelo fuertemente asentado en los recursos petroleros del país lo que permite concebir a la cooperación Sur-Sur realizada por Venezuela como una suerte de “aplicación internacional del rentismo” que caracteriza al propio sistema económico venezolano (Briceño, 2011; Déniz, 2011; Benzi y Zapata, 2013). Así, sustentándose en la abundante disposición de este recurso, el modelo de cooperación Sur-Sur venezolano habría podido trazar una tupida red de esquemas de cooperación energético-financiera con buena parte de los países de su entorno regional, especialmente de Centroamérica y el Caribe, que se verían claramente beneficiados al obtener petróleo en términos preferenciales y poder financiar diversos programas sociales.

No obstante, al margen del incuestionable componente de solidaridad que tal modelo comporta y de los beneficios inmediatos que se derivan para los países implicados, el papel de *paymaster* desempeñado por Venezuela al asumir la principal parte de los costes económicos (Briceño, 2011) –rasgo característico del *hegemon*– denota la búsqueda de una cierta hegemonía regional por parte de Venezuela, a la vez que da

lugar al establecimiento de relaciones notablemente asimétricas y dependientes con estos países. En relación con esto último, y con todas las cautelas que obliga a adoptar la ausencia de una información más completa y transparente, existen reticencias en torno a la dependencia que iniciativas como Petrocaribe podría estar generando en estos países respecto al petróleo venezolano, así como respecto a los elevados niveles de endeudamiento que les estaría provocando (Bryan, 2009; Benzi y Zapata, 2011).

Al mismo tiempo, no pueden obviarse los intereses políticos y económicos que Venezuela extrae de ese modelo de relación. Respecto a los primeros, cabe aludir al aumento de su influencia geopolítica en la región y, más concretamente, a la obtención de apoyo en diversos foros internacionales, como Naciones Unidas o la OEA, por parte de los países caribeños. Respecto a los segundos, se pueden señalar algunos como la diversificación de los mercados internacionales para el petróleo venezolano y la búsqueda de un liderazgo petrolero y gasífero (Ellner, 2009; Ojeda, 2010; Benzi y Zapata, 2013).

En cualquier caso, el desarrollo de este modelo de cooperación Sur-Sur asentado en las capacidades energético-financieras del país es el que, en buena medida, le ha permitido a Venezuela alentar y sostener una conducta y un posicionamiento muy determinados en el sistema internacional (Santander, 2011e). Por un lado, como se vio, le ha permitido el despliegue de un cierto “hiperactivismo”, en la medida en que Venezuela ha logrado desempeñar un rol de mayor notoriedad, presencia y resonancia en el sistema internacional del que, en principio, se le podría atribuir a un país de su tamaño demográfico y económico (Romero y Curiel, 2009; Serbin, 2010). Por otro lado, este modelo le ha permitido orientar este hiperactivismo hacia una suerte de *softbalancing*, de tal forma que ha conseguido contrapesar los proyectos e intereses estadounidenses en la región a través de los medios económicos, políticos y diplomáticos a su alcance (Williams, 2011; Corrales, 2011; Bryan, 2009), entre los que el petróleo sin duda ha ocupado un lugar privilegiado, siendo quizás la paralización del ALCA la expresión más rotunda de esta estrategia.

En suma, una primera característica del modelo venezolano de cooperación Sur-Sur es su fuerte imbricación con la disposición de recursos energético-financieros, un rasgo

que, si bien genera importantes beneficios a los países socios de la cooperación venezolana, también le confiere mayores dosis de incertidumbre e inestabilidad en contextos como al que se asiste desde mediados de 2014, de fuerte caída de los precios del petróleo en el mercado internacional.

5.2. Un modelo de fuerte impronta política e ideológica

Un segundo rasgo consustancial a la cooperación Sur-Sur desplegada por Venezuela en la última década es su marcado componente político e ideológico. Como se señaló, la cooperación venezolana solo puede ser adecuadamente entendida en el marco del proyecto político del Socialismo del Siglo XXI y de su pretensión llevar a cabo la revolución “bolivariana”. La visión geopolítica que se desprende de este ideario conduce a un doble objetivo internacional: la conformación de un orden multipolar y la transformación de América Latina en un bloque regional de poder. A su vez, puede decirse que cada uno de estos dos grandes objetivos conforma un eje de acción para la política exterior venezolana (Romero y Curiel, 2009; Santander, 2011e). El primero daría lugar a un eje antiimperialista, a través del cual Venezuela ha intensificado sus relaciones con aquellos países que ha identificado como potenciales aliados en su intento de contrarrestar y acabar con la hegemonía estadounidense. Es el caso de las relaciones mantenidas con países como Rusia, Irán, China o Siria, con los que se ha alcanzado acuerdos fundamentalmente de tipo económico, tecnológico y militar.

Por su parte, el segundo de esos objetivos es el que daría lugar a un eje de acción latinoamericanista, que ha perseguido la integración regional de América Latina a través de un modelo alternativo al regionalismo abierto de raíz neoliberal y que dio lugar a la creación del ALBA, bajo cuyo paraguas se despliega, aunque trascendiéndolo en ocasiones, la cooperación Sur-Sur realizada por Venezuela. Así, con este marcado planteamiento político e ideológico como sustrato, Venezuela no concibe la cooperación Sur-Sur tanto como un instrumento para “superar problemas de desarrollo concretos en los países receptores” – al contrario de lo que se percibe en la mayor parte de las experiencias registradas bajo esta modalidad en la región, que

suelen adoptar la forma de esquemas de cooperación basados en el intercambio técnico y el desarrollo de capacidades– sino fundamentalmente como un espacio para la conformación de alianzas políticas orientadas a la consecución de los objetivos señalados en su política exterior (Rodríguez, 2013:119; Ojeda, 2010). Es en este contexto en el que se deben comprender sus privilegiadas relaciones con los países que componen el ALBA –fundamentalmente con Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua– pero también el desarrollo de su papel como *paymaster* que se mencionó en el apartado anterior y cuyos beneficiarios trascienden a esta iniciativa de integración regional.

Se trata, por tanto, de un modelo de cooperación Sur-Sur supeditado en última instancia al despliegue de una política exterior marcadamente asertiva y disruptiva con el orden internacional establecido (Serbin, 2010). Sin obviar las contradicciones que podrían reseñarse en este sentido (Boersner, 2008), la cooperación Sur-Sur venezolana se inserta así en un discurso y en una lógica anticapitalista, antineoliberal y contrahegemónica (Ojeda, 2010 y 2012; Santander, 2011e), cuyas implicaciones prácticas pueden observarse en, al menos, dos niveles. Por un lado, en el impulso de iniciativas cuya naturaleza y funcionamiento pretenden distanciarse, o al menos corregir, alguno de los rasgos que han caracterizado al sistema económico capitalista. Aquí se ubicarían mecanismos como el propio ALBA o el Tratado Comercial de los Pueblos, donde se pretende dar cabida a conceptos como la complementación, la solidaridad o la corrección de las asimetrías. Y, por otro lado, aunque en estrecha relación con lo anterior, en la labor realizada en el seno de los organismos regionales y multilaterales para tratar de situar la dimensión social en un lugar más relevante de la agenda nacional e internacional, poniendo el énfasis en las cuestiones más ligadas a la lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad en los países que componen la región latinoamericana (González, 2006; Serbin, 2006).

En sintonía con esto último y como un componente fundamental del denominado Socialismo del Siglo XXI, cabría referirse también a la importancia atribuida al papel de los movimientos sociales y a la participación ciudadana. Esta dimensión ocupa un lugar central en el discurso sobre el que se sustenta el proyecto político “bolivariano” y se ha

integrado en la estructura orgánica a través de espacios como los consejos comunales y el Consejo de los Movimientos Sociales del ALBA, entre cuyas funciones se encuentran la de canalizar la participación de la ciudadanía. No obstante, más allá de esta relevancia orgánica y discursiva, no se le ha concedido hasta la fecha un papel relevante a las Organizaciones de la Sociedad Civil —tradicionalmente poco interesadas por la política exterior (Serbin, 2010)— en la definición y despliegue de la cooperación Sur-Sur venezolana, que se caracteriza por un marcado carácter intergubernamental, cuando no directamente presidencialista (Rodríguez, 2013; Serbin, 2010).

5.3. Un modelo proactivo y poco integrado

El propósito de desplegar una política asertiva, alternativa y contrahegemónica que se acaba de señalar, junto con la importancia estratégica que Venezuela le atribuye a la construcción de América Latina como un bloque regional de poder en el sistema internacional, ha conducido a la conformación de un modelo de cooperación Sur-Sur altamente proactivo y propositivo. En este sentido, con mayor o menor grado de avance y nivel de éxito, son numerosas las propuestas e iniciativas lanzadas por Venezuela durante la última década, a través de las cuales se pretende buscar una mayor autonomía regional y contrarrestar la hegemonía capitalista y estadounidense en la región.

Aunque estas propuestas afectan a ámbitos muy diversos, uno de especial relevancia ha sido todo lo relativo a la configuración de una nueva arquitectura económica y financiera regional, como ilustra el impulso y creación del Banco del ALBA y el Banco del Sur (Romero y Curiel, 2009). El primero de ellos fue fundado en enero de 2008 con el propósito de “consolidar la plena soberanía e independencia financiera y económica de los países miembros”⁶² y cuenta en la actualidad con una cartera de 42 proyectos, por valor de 345 millones de dólares, orientados a promover el desarrollo económico y

⁶² Actualmente forman parte del Banco del ALBA: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Dominica.

social sostenible de sus miembros, así como reducir la pobreza, impulsar la integración regional y tratar de paliar las asimetrías existentes (Banco del ALBA, 2008; ALBA-TCP, 2014). Por su parte, como se señaló anteriormente, el Banco del Sur fue fundado en diciembre de 2007 con la finalidad de financiar proyectos de desarrollo en sectores clave de la economía, mejorar la competitividad y el desarrollo científico y tecnológico, financiar proyectos de desarrollo orientados a la lucha contra la pobreza y la exclusión social y crear y administrar fondos especiales de solidaridad social y de emergencia ante desastres naturales (Bacaría, 2010)⁶³. Y en esta misma línea de búsqueda de autonomía económica regional cabe aludir a otras iniciativas como la puesta en marcha del ya mencionado SUCRE, que pretende actuar como moneda común, del denominado EcoALBA, que se constituye como un espacio económico del ALBA-TCP, o de la denominada Zona Económica Complementaria (ZEP) entre el ALBA-TCP, Petrocaribe y CARICOM.

Del mismo modo, otro ámbito en el que la cooperación Sur-Sur venezolana ha tratado de incidir para el logro de una mayor autonomía regional es el que engloba a la cultura, el conocimiento y las comunicaciones. Así, consciente del creciente poder que la información y las ideas han adquirido en el escenario internacional y de la relevancia que esta cuestión atesora para construir identidades compartidas, Venezuela ha tratado de fortalecer la “soberanía comunicacional”, impulsando la creación de medios de comunicación de alcance regional, como ha sido el caso de Telesur (2005), ALBA TV (2007) y de la Radio del Sur (2009), así como de una agencia de noticias ALBA-TCP (2013) (ALBA-TCP, 2014).

También en este ámbito puede aludirse a iniciativas lanzadas por Venezuela como la Universidad del Sur, que pretende garantizar el acceso a los estudios superiores a sectores de la población tradicionalmente excluidos, establecer programas de formación orientados a las necesidades de los pueblos del Sur y establecer líneas de investigación que generen conocimiento en cuestiones como la inclusión y la justicia social; o a la Alternativa Bolivariana para las Mujeres de nuestra América (ALBMA),

⁶³ Los países que integran el Banco del Sur son Venezuela, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

como propuesta de integración de las organizaciones de las Mujeres Bolivarianas, Revolucionarias y Socialistas que persigue la superación del sistema cultural de dominación patriarcal y capitalista promoviendo los derechos sexuales y reproductivos de la mujer (Santander, 2011e).

La referencia a estas iniciativas sirve para ilustrar la proactividad característica de la cooperación Sur-Sur venezolana que, lejos de desarrollar una estrategia adaptativa al orden internacional vigente, ha tratado de lograr mayores niveles de autonomía en la región desde una perspectiva contrahegemónica. No obstante, este marcado carácter proactivo también está en la base de algunos de los problemas y desafíos que enfrenta la cooperación Sur-Sur de Venezuela. Así, por un lado, ha dado lugar a un modelo excesivamente disperso y poco integrado estratégicamente, en el que acaban confluyendo multitud de iniciativas e instrumentos de cooperación, en muchas ocasiones de forma confusa y poco clara en cuanto a su naturaleza, mandato y, especialmente, a su desempeño y actividades realizadas. Como es lógico, la ausencia de ejercicios de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las intervenciones desplegadas de la que adolece la cooperación Sur-Sur venezolana no hace sino profundizar la percepción de asistir a un modelo notablemente disperso, carente de una visión más integral e incierto en sus resultados e impacto.

Por otro lado, las distintas adscripciones de países que presentan los diversos instrumentos y mecanismos de integración impulsados por Venezuela –no coincidentes unas con otras–, genera importantes problemas de operatividad y dificultan el avance y la adecuada profundización de las iniciativas, llevando en muchas ocasiones a una cierta parálisis o ralentización de su funcionamiento. A modo de ejemplo, ninguno de los países que integra Petrocaribe forman parte del SUCRE –por las limitaciones que en este sentido le genera a muchos países caribeños su pertenencia a la *Commonwealth*–, y tan solo dos de ellos, San Vicente y las Granadinas y Dominica, se han integrado al Banco del ALBA; a la vez, países como Ecuador, forman parte del ALBA y del SUCRE –registrando con Venezuela la práctica totalidad de las operaciones realizadas con esta moneda–, pero no se ha integrado en el Banco del ALBA ni en EcoALBA. Se produce así una suerte de “problema de compatibilidad”

(Briceño, 2011) o de “asimetrías institucionales” en el amplio marco que engloba el ALBA-TCP (Romero, 2011) que genera serios problemas de operatividad.

En suma, todo ello hace de la cooperación Sur-Sur venezolana una política con un claro perfil proactivo, que se traduce en el impulso de numerosas iniciativas e instrumentos de cooperación en su entorno regional, pero que da lugar a un modelo de cooperación disperso y poco integrado en su conjunto.

6. Conclusiones: la cooperación venezolana como estrategia disruptiva con el sistema internacional

Como se defendió en el capítulo dedicado al marco teórico, la emergencia de la cooperación Sur-Sur tiene que ver con una conjunción de cambios estructurales (acontecidos en el sistema internacional) y sociocognitivos (producidos en los agentes que la protagonizan), siendo las distintas combinaciones que se producen entre estos últimos las que condicionan en mayor medida el perfil adoptado por cada país. Una hipótesis que parece contrastarse para el caso venezolano, en el que se aprecia una incidencia de los tres elementos sociocognitivos señalados más arriba –diferenciación, identificación positiva e instrumentalización– cuyas interrelaciones y peso diferencial acaban conformando un modelo de cooperación Sur-Sur de marcado carácter contrahegemónico.

Así, en primer lugar, se observan elementos relativos al proceso de diferenciación. No obstante, en el caso de Venezuela este proceso no tendría tanto que ver con la progresiva contrastación de que se dispone de capacidades diferenciadas derivadas de la propia experiencia de desarrollo, sino que responde a la existencia de una apuesta política e ideológica especialmente marcada y diferenciada. De ahí que, como se advirtió, Venezuela perciba la cooperación Sur-Sur como una herramienta de transformación política, y no tanto como una modalidad orientada a estimular el intercambio técnico y a lograr la superación de problemas específicos de desarrollo. En este sentido, siendo la internacionalización de las misiones sociales el instrumento que más se aproximaría a esta última acepción, tampoco cabe decir que respondan más a

la percepción de que se dispone de capacidades diferenciadas en ámbitos concretos que a la existencia de un proyecto político preconcebidos por parte de Venezuela y a su funcionalidad con él.

Por otra parte, junto a la defensa de un proyecto político e ideológico alternativo, quizás sea la elevada disposición de recursos energéticos el elemento diferencial más relevante para comprender el modelo venezolano de cooperación. La particularidad que le confiere a Venezuela ser uno de los principales productores de petróleo del mundo le ha permitido desarrollar un rol especialmente activo en el sistema internacional y hacer descansar sobre este recurso el grueso de la cooperación Sur-Sur llevada a cabo con los países de su entorno regional.

En segundo lugar, se observa la presencia de procesos de identificación positiva que sin duda habrían alentado el desarrollo de esquemas de cooperación Sur-Sur por parte de Venezuela. En este sentido, la llegada de Hugo Chávez al poder conllevó importantes cambios en cómo se percibía el sistema internacional por parte de Venezuela y, muy especialmente, respecto a cuál debía ser su papel en él. La nueva visión geopolítica que se derivaba del Socialismo del Siglo XXI y del ideario de la “revolución bolivariana” generó una identificación positiva de doble dirección. Por un lado, con los países a los que se les situaba en la órbita antiestadounidense, con los que se compartiría, con diversos matices, ciertas pretensiones antiimperialistas. Y, por otro lado, con los países del propio entorno regional, con los que se compartía la necesidad de avanzar en los procesos de integración con el fin de situar a América Latina como un bloque regional de poder en el sistema internacional. Un propósito para el que la cooperación Sur-Sur se erigiría en una herramienta claramente funcional, estimulando con ello su recurso.

En tercer lugar, las oportunidades que las políticas de cooperación ofrecerían para alcanzar otros objetivos nacionales concretos también han alentado la emergencia de esta modalidad en el caso venezolano. Esta instrumentalización de la cooperación Sur-Sur se percibe en diversos niveles. Por un lado, el que se deriva de una visión más pragmática del latinoamericanismo que se propugna, por cuanto se percibe que las posibilidades de éxito del proyecto político e ideológico en el ámbito nacional

dependen estrechamente de su extensión y consolidación a escala regional. Dicho de otro modo, de la percepción existente de que la revolución será regional o no será, emana una dimensión netamente instrumental y pragmática de la cooperación Sur-Sur como impulsora del proceso.

En este sentido, existe en el caso venezolano una fuerte relación entre su política exterior y el proyecto político que se pretende desarrollar a nivel doméstico, de tal modo que en la cooperación Sur-Sur de Venezuela interfieren también cálculos de política doméstica (Williams, 2011; Briceño, 2011; Corrales, 2011; Romero y Curiel, 2009). Por otro lado, como se vio, el recurso a esta modalidad de cooperación le reporta a Venezuela una serie de beneficios directos en términos políticos y económicos. Es el caso, respectivamente, de la obtención de apoyo y votos en foros internacionales o de la diversificación del mercado de petróleo para Venezuela que se derivan del esquema de cooperación de Petrocaribe.

En definitiva, la conjunción de todos estos elementos, con el peso especialmente significativo que adquiere el proyecto ideológico en el que se inserta, de inspiración marcadamente anticapitalista y contrahegemónica, compone para el caso venezolano un modelo de cooperación Sur-Sur fuertemente politizado y de carácter disruptivo en relación al sistema internacional vigente.

CAPÍTULO 6. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL: UN MODELO AL SERVICIO DE LA BÚSQUEDA DE UNA PROYECCIÓN GLOBAL DESDE EL SUR

1. Introducción

Uno de los principales protagonistas de los cambios experimentados en las últimas décadas por el sistema internacional ha sido sin lugar a dudas Brasil, que ha adquirido de manera unánime la denominación de potencia emergente. La dimensión y marcada proyección internacional que caracteriza a este país, junto con las crecientes aspiraciones regionales y globales que han orientado su política exterior en los últimos años, han situado a Brasil no solo como un referente ineludible a la hora de analizar los reequilibrios y redistribuciones de poder que están produciéndose a escala global sino, además, como un actor fundamental a tener en cuenta para la gobernanza del sistema internacional, resultando su papel ineludible para la gestión de buena parte de los asuntos y desafíos de mayor trascendencia en la actualidad.

De manera acorde con esto último, Brasil no ha permanecido ajeno al reciente fenómeno de la irrupción de la cooperación Sur-Sur, convirtiéndose en uno de sus protagonistas destacados, al tratar de promover a través de esta modalidad el progreso y bienestar de otros países que presentan menores o similares niveles de desarrollo. Es precisamente la confluencia de ambos elementos –la especial trascendencia y peso internacional de Brasil y su creciente implicación en las promoción del desarrollo de los países del Sur– la que confiere un especial interés al análisis de la política brasileña de cooperación, con el fin de conocer sus principales rasgos e implicaciones.

A este propósito se dedica el presente capítulo que, tras esta breve introducción, presenta el marco normativo e institucional en el que esta política descansa. A continuación, una vez conocidos las principales normas y actores que concurren en la cooperación Sur-Sur brasileña, y como parte integrante de la política exterior del país,

se analiza el marco estratégico en el que esta política se inserta y que, como se verá, condiciona de manera crucial el modelo de cooperación desplegado. Tras ello se presentarán las principales cifras, orientaciones, modalidades e instrumentos que caracterizan a la cooperación brasileña. A partir de todo este diagnóstico, el siguiente epígrafe someterá a análisis el modelo brasileño de cooperación, resaltando los principales rasgos que lo definen y las implicaciones que de ello se destilan, para finalizar con una serie de conclusiones derivadas del análisis precedente.

2. Marco institucional, normativo y estratégico de la cooperación brasileña

2.1. Marco institucional y normativo

La “cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad” se encuentra entre los principios que, según el artículo 4 de la Constitución Federal de 1988, debe regir las relaciones internacionales desplegadas por Brasil. En este sentido, la cooperación internacional se ubica entre las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), encargado de la dirección de esta política.

Para ello, en 1987 el MRE creó la Agencia Brasileña de Cooperación Internacional (ABC), que sustituiría a la Subsecretaría de Cooperación Internacional, dependiente hasta ese momento del Ministerio de Planificación. Según el decreto de creación de la ABC, a esta entidad le compete “coordinar, negociar, aprobar, ejecutar, acompañar, asesorar, en ámbito nacional, la cooperación técnica para el desarrollo en todas las áreas de conocimiento, sea en asociación con gobiernos extranjeros (desarrollados y en desarrollo) o con organismos internacionales”⁶⁴. La ABC, cuya actividad se concentra casi exclusivamente en la cooperación técnica, se erige así en el brazo ejecutor del MRE para “materializar la política exterior brasileira en el campo específico de la cooperación internacional”, tanto bilateral, como multilateral y triangular. En este marco, esta entidad se encarga de estimular y articular la acción de las instituciones brasileñas implicadas en proyectos de cooperación, jugando un

⁶⁴ Decreto 94.973 de 1987.

importante papel con los “representantes de los gobiernos extranjeros, sus agencias de cooperación internacional y los organismos internacionales”.

No obstante, aunque la ABC tiene un papel nuclear en el sistema brasileño de cooperación, son muy numerosas las instituciones públicas brasileñas que participan en esta política. En lo que se refiere al ámbito financiero, cabe aludir al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. Mientras la primera de estas instituciones tiene un papel fundamental en cuestiones como el tratamiento de la deuda con los países de los que Brasil es acreedor, a la segunda de ellas se adscribe el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que ha desarrollado un papel crecientemente relevante dentro de la cooperación brasileña. Considerado uno de los principales agentes de desarrollo de Brasil desde su fundación en 1952 –a través del fomento de la industria y de las infraestructuras, el apoyo a la exportación o la innovación tecnológica– el BNDES comenzó desde inicios de la década del 2000 a asumir nuevos roles que le llevaron a emprender acciones fuera de las fronteras brasileñas, pasando a ocupar un lugar muy destacado de la cooperación financiera ofrecida por Brasil a otros países en desarrollo.

Otras instituciones públicas brasileñas desempeñan un importante rol en alguno de los diversos ámbitos en los que Brasil despliega su cooperación Sur-Sur. Este es el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, donde se ubica la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), que desarrolla un papel fundamental, como se verá, dentro de la cooperación ofrecida por Brasil a otros países en desarrollo en materia agrícola y de seguridad alimentaria. También los Ministerios de Educación, por un lado, y de Ciencia, Tecnología e Innovación, por otro, juegan un importante papel en la cooperación realizada por Brasil en el ámbito educativo y en materia de becas (PIFCSS, 2014b). Y, por último, puede aludirse a las tareas realizadas en materia de acción humanitaria y de cooperación deportiva, respectivamente, por la Coordinación General de Acciones Internacionales de la Lucha Contra el Hambre (CGFOME) y la Coordinación General de la Cooperación Deportiva (CGCE), ambas dependientes del MRE.

2.2. Marco estratégico de la cooperación brasileña

La cooperación Sur-Sur brasileña no puede entenderse al margen de los principales lineamientos y orientaciones que definen su política exterior. En este sentido, y acorde con la relevancia, envergadura y peso internacional que caracteriza a este país, puede decirse que su consolidación como un *global player* capaz de desempeñar un papel preponderante en la gobernanza de un sistema internacional más multipolar, democrático y representativo concentraría el núcleo de los objetivos de la política exterior de Brasil (Christensen, 2013; Abdenur, 2011; Gomes, 2009; Vigevani y Cepaluni, 2009; Burgues, 2009 y 2008).

Dentro de este amplio objetivo estratégico de referencia, pueden destacarse tres ejes fundamentales de acción de la política exterior brasileña que, como se verá, afectan de manera marcada a la conformación de su modelo de cooperación Sur-Sur. Se trata del multilateralismo, el regionalismo y el denominado nuevo desarrollismo. A presentar y analizar estos ejes y sus implicaciones para la cooperación Sur-Sur brasileña se dedican los siguientes apartados.

a) Brasil y la apuesta por el multilateralismo

Una primera constante de la política exterior brasileña durante las últimas décadas es su elevado grado de implicación y compromiso con los organismos multilaterales. Sin duda, detrás de la apuesta que Brasil realiza por estos organismos existen importantes razones asociadas a la particularidades en las que descansaría el “multilateralismo latinoamericano”, que, de manera aparentemente paradójica y desde una posición “defensiva”, conjuga fuertes dosis de defensa de la soberanía nacional con una búsqueda de una mayor integración regional, con el fin de reducir su dependencia del exterior y, más concretamente, de Estados Unidos (Sanahuja, 2011c; Stuenkel, 2013b). No obstante, en el caso específico de Brasil a este elemento se le añade otro de elevada trascendencia para explicar su apuesta por el multilateralismo, como es su propósito de erigirse en *global player* (Soares de Lima y Hirst, 2006; Fonseca, 2011). En este sentido, su preocupación por la adecuada gestión y gobernanza de los asuntos globales y por ocupar un lugar relevante en su tratamiento ha llevado a Brasil a

realizar importantes esfuerzos diplomáticos y financieros en el seno de muy diversas instituciones internacionales de alcance global.

Sin duda, entre ellas destaca la especial atención dedicada por la política exterior brasileña al sistema de Naciones Unidas, que se erige en el actor prioritario de la cooperación multilateral de este país y cuya particular importancia puede apreciarse en diversas esferas. Así, por una parte, junto con el apoyo otorgado y los recursos canalizados a través de las diversas agencias, fondos y programas que lo componen, como se ilustrará en el siguiente apartado, el papel de Brasil ha sido especialmente activo en la promoción de personal brasileño en el seno de estas instituciones, así como en todo lo que se refiere a la necesidad de reforma del sistema de Naciones Unidas, con el fin de dotarle de mayor eficacia, transparencia y operatividad (Actis, 2014). En este sentido, es la reforma del Consejo de Seguridad, órgano para el que no ha ocultado sus aspiraciones de alcanzar un asiento permanente, una de las cuestiones que más esfuerzo e interés ha suscitado en los últimos años por parte de la política exterior brasileña. Un interés que se relaciona tanto con la importancia que la diplomacia brasileña le concede a que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se constituya en una expresión de los cambios y reequilibrios de poder acontecidos en las últimas décadas en el sistema internacional, como con el especial valor que se le atribuye a lograr la presencia en este órgano para consolidarse como un *global player* (Cabral y Weinstock, 2010).

No obstante, los esfuerzos dirigidos hacia la reforma de este órgano por parte de la política exterior brasileña se relacionan también con un segundo elemento que ilustra la implicación de Brasil con el sistema de Naciones Unidas, como es su intensa actividad y participación en lo referido a la promoción de la paz y la seguridad internacional (Amorim, 2012). A modo de ejemplo, Brasil desempeñó un rol crucial en la creación en 2005 de la Comisión de Consolidación por la Paz en el seno de Naciones Unidas, dirigida a apoyar la estabilidad y el desarrollo en países recién salidos de conflictos armados, así como ha participado en más de 50 operaciones de paz, estando actualmente implicado en las que se desarrollan, bajo la cobertura de Naciones Unidas, en el Sáhara Occidental, Haití, Chipre, Líbano, República Democrática del

Congo, Liberia, Sudán del Sur, Costa de Marfil y en la zona de Abyei. La conexión que existe entre seguridad y desarrollo, la búsqueda de una mayor participación de actores de la sociedad civil y el rol más destacado que debe concederse a las mujeres, son algunos de los ámbitos clave en los que Brasil pone especial énfasis y sobre los que pretende incidir a través de su participación en estas misiones.

Por último, junto con las aportaciones financieras realizadas, el trabajo por la reforma de sus organismos y su implicación en las tareas de promoción de la paz y la seguridad internacional, la relevancia otorgada por la política exterior brasileña al sistema de Naciones Unidas se observa en el notable protagonismo que ha mostrado en el impulso de diversas iniciativas lanzadas en materia de desarrollo en el seno de esta institución. En este sentido cabe aludir, a modo de ejemplo, a la Alianza Internacional contra el Hambre impulsada por el Presidente Lula en 2004 –y apoyada por España por Chile, Francia y España–, al apoyo otorgado a la puesta en marcha de determinados mecanismos innovadores de financiación del desarrollo (Alianza Contra el Hambre y la Pobreza, 2004) o al relevante papel que este país ha desempeñado en cuestiones medioambientales, siendo sede de las principales Conferencias convocadas por Naciones Unidas sobre esta temática en 1992 y 2012 en Río de Janeiro.

No obstante, la apuesta por el multilateralismo que caracteriza a la política exterior brasileña no se observa sólo en los recursos y esfuerzos desplegados en el seno del sistema de Naciones Unidas, sino también en la intensa actividad desarrollada en otros organismos multilaterales de especial repercusión para la gobernanza global. De particular relevancia es lo que se refiere a las Instituciones Financieras Internacionales, donde Brasil ha concentrado buena parte de sus esfuerzos en la reforma de organismos como el Banco Mundial y el FMI, con el fin de lograr un reparto más equitativo de las cuotas de voto que rigen en sus respectivos directorios ejecutivos. Aunque son escasos los éxitos obtenidos por la diplomacia de Brasil y de otros países emergentes en ampliar su capacidad de decisión en estos organismos, fundamentalmente por las resistencias ofrecidas al respecto por Estados Unidos, es cierto que en 2010 se produjeron algunos avances significativos en este ámbito, consiguiendo aumentar su cuota de voto.

Más relevante todavía ha sido el papel desempeñado por Brasil en el seno de la OMC, un organismo de especial interés para la política exterior brasileña en la medida en que se constituye como uno de los principales países exportadores en materia agrícola (Amorim, 2010). La constitución en el seno de esta institución del denominado G-20 – grupo que actualmente aglutina a 23 países en desarrollo–, impulsado por el Gobierno de Lula en su primera asistencia a una reunión de la OMC –en la V Conferencia celebrada por este organismo en Cancún, en septiembre de 2013–, es quizás la expresión más significativa de la relevancia estratégica que Brasil otorga a esta institución (Ramanzini y Mariano, 2013). A través de la creación de este grupo, la diplomacia brasileña “cambió la correlación de fuerzas de las negociaciones de la OMC”, logrando no solo introducir mayor atención a la cuestión del desarrollo en la agenda de este organismo, sino también iniciativas de liberalización del mercado agrícola mundial, cuestión de especial relevancia para Brasil (Mercadante, 2014).

En definitiva, la presencia y activa participación en los organismos multilaterales representa un primer eje del marco estratégico en el que se inserta la política exterior brasileña, dentro del cual actores como el sistema de Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales o la OMC, desempeñan un papel crucial en el propósito brasileño de constituirse y consolidarse como un *global player*.

b) Brasil y el impulso del regionalismo latinoamericano

Aunque con diversas intensidades según los periodos, la envergadura, el dinamismo y el peso internacional que lo caracteriza como país y su marcado propósito estratégico de fortalecer su autonomía en el sistema internacional no son confundidos por Brasil con la puesta en práctica de una política exterior aislada y ajena a su entorno regional. Más bien al contrario, para la política exterior brasileña la consolidación de aquellos rasgos pasa en buena medida por una apuesta decidida por el impulso y fortalecimiento de los procesos de integración regional en América Latina (Caballero, 2011; Amorim, 2010; Soares de Lima y Hirst, 2006).

Varios elementos, estrechamente interrelacionados entre sí, están detrás de la apuesta estratégica brasileña por el regionalismo. Por un lado, la convicción de que el logro de determinados objetivos de interés nacional requiere la coordinación con otros países vecinos y la conformación de marcos de acción colectiva a escala regional. Cuestiones como la protección y conservación del Amazonas, la lucha contra las redes criminales organizadas o la estabilidad comercial y financiera, son objetivos domésticos prioritarios para Brasil que precisan la coordinación con otros países de la región para su adecuado tratamiento. Por otro lado, Brasil concibe que los procesos de integración regional son un elemento indispensable para promover la estabilidad, el desarrollo y la prosperidad de América Latina. Para la política exterior brasileña, aumentar los niveles de progreso y bienestar en la región requiere en buena medida avanzar en la disposición de instituciones, políticas e infraestructuras compartidas entre los diversos países que la componen.

Por último, la apuesta estratégica brasileña por el regionalismo se relaciona también con la consideración de que su conformación y consolidación como un espacio verdaderamente integrado es un elemento indispensable para que América Latina se pueda posicionar de forma más relevante en el contexto internacional. Desde esta concepción, en un sistema internacional en claro proceso de cambio, redefinición y reequilibrio de poder, Brasil entiende que América Latina necesitaría constituirse como un ente con identidad política propia y compartida para lograr una adecuada inserción internacional y participar de manera determinante en la gobernanza del sistema internacional.

Todo ello, no obstante, en un contexto en el que subyacen dos fuertes motivaciones. Una primera que se relaciona con la rivalidad regional tradicionalmente existente con países como México y Argentina –así como, en la última década, Venezuela–, por lograr una prominencia en el ámbito latinoamericano y el “liderazgo natural” en la región, sin los que no se entienden en su plenitud el impulso de iniciativas como Mercosur o Unasur (Surasky, 2014). Y también aquí cabe aludir a los intereses directos que Brasil tiene en la propia conformación de UNASUR, tales como la ampliación de mercado que comporta para sus manufacturas o el mejor acceso que le supone tanto a

las fuentes energéticas –con la búsqueda de un prominente papel para PETROBRAS– como a los puertos del Pacífico (Sanahuja, 2013c y 2011c). Y una segunda que pretende, a través de la búsqueda de dicho liderazgo regional, impulsar a Brasil en su objetivo prioritario ya señalado de consolidarse como *global player*, en la medida en que, en palabras del que fuera Ministro de Exteriores durante el periodo 2003-2011, este país “reconoce que es más fuerte e influyente en los asuntos globales trabajando estrechamente con sus vecinos y promoviendo la paz y la seguridad en la región” (Amorim, 2010: 227).

En este contexto, el compromiso de Brasil con el regionalismo latinoamericano se ha plasmado en el impulso de diferentes iniciativas de integración regional que afectan a diversos ámbitos y dimensiones, como la económica, la política o la territorial. En lo que tiene que ver con la dimensión económica, destaca la relevancia otorgada a Mercosur. En sintonía con lo señalado más arriba, los esfuerzos realizados en el seno de esta institución denotan tanto la convicción de Brasil de las aportaciones que las iniciativas regionales pueden realizar al propio proceso de desarrollo nacional, como la funcionalidad que se le atribuyen a estas iniciativas para que la región goce de una mayor proyección y un mejor posicionamiento internacional en el escenario global, entre otras cosas logrando acuerdos marco de cooperación con otras regiones y países de especial relevancia como la Unión Europea o la India⁶⁵. También dentro de esta dimensión económica en la que se ha traducido la apuesta estratégica brasileña por el regionalismo cabe referirse a su apoyo y participación en el Banco del Sur, con el fin de dotar de mayor autonomía financiera a los países de la región y de construir alternativas a las instituciones financieras internacionales clásicas, como el FMI o el Banco Mundial.

En lo que tiene que ver con la dimensión política y social, además de los avances institucionales promovidos en el propio Mercosur con la introducción de mecanismos como el Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) dirigido a fortalecer la

⁶⁵ En el caso de la UE, existe un Acuerdo Marco de Cooperación en vigor desde 1999 y unas negociaciones en curso desde el año siguiente para firmar un Acuerdo de Asociación Estratégica; con la India existe un Acuerdo Preferencial de Comercio vigente desde 2009.

cohesión y reducir las asimetrías del bloque, la apuesta estratégica brasileña con el regionalismo ha quedado plasmada en el impulso y el apoyo ofrecido a iniciativas como UNASUR o CELAC, en las que ha desempeñado un papel prominente. Mientras la segunda posee un valor estratégico para Brasil por su mayor alcance geográfico y su irrupción como un foro relevante y alternativo a la OEA –de fuerte influjo estadounidense– para el tratamiento de determinadas cuestiones regionales clave, UNASUR ha desempeñado un rol estratégico fundamental para la política exterior brasileña concentrando sus principales esfuerzos (Abdenur, 2011). A través de este organismo, Brasil ha impulsado un esquema de integración que ha servido para fortalecer su liderazgo en la región a través de una política diplomática asentada en fuertes dosis de *soft power* (Valença y Carvalho, 2014). La asunción de un rol de *paymaster* en el seno de este organismo, junto con su capacidad para impulsar iniciativas propias a la vez que neutralizar o transformar propuestas procedentes de Venezuela y del marco del ALBA –de tal forma que, entre otras cosas, resultasen menos confrontativas con la visión de Estados Unidos, a quien Brasil considera un claro aliado–, ilustran el despliegue de mecanismos de poder blando aplicado por la política exterior brasileña para fortalecer su liderazgo regional a través e UNASUR.

Por último, en lo que tiene que ver con la dimensión territorial, existe un fuerte interés estratégico de la política exterior brasileña por la integración física de la región y por la articulación de sus infraestructuras, de lo que se derivan importantes implicaciones económicas y comerciales para el país –como las que tienen que ver con la conexión interoceánica y las oportunidades que ofrece para dar salida a mercancías por el Pacífico–, así como otras relacionadas con la conexión energética y las implicaciones en términos de poder que de ello se derivan (Sharma, 2012; Sanahuja, 2011c). Este fuerte interés estratégico de Brasil por la integración territorial y física se ha evidenciado en diversos aspectos, entre los que destaca el apoyo ofrecido a la propuesta IIRSA mencionada anteriormente, cuya constitución se produjo tras la Cumbre de Presidentes Suramericanos celebrada en Brasilia en 2000. El avance de IIRSA se evidenció con la incorporación de esta iniciativa en el Consejo Suramericano de Infraestructuras y Planeamiento de UNASUR, dando muestra de la especial relevancia que se le concede a esta cuestión.

c) El “Nuevo Desarrollismo” brasileño y las coaliciones con potencias emergentes

Junto con la apuesta por el multilateralismo y el impulso del regionalismo en América Latina, un tercer elemento clave para comprender la cooperación Sur-Sur brasileña y el marco estratégico en el que se inserta fundamentalmente desde la llegada de Lula al poder es la articulación del denominado “Nuevo Desarrollismo” y el despliegue de alianzas con otras potencias emergentes.

En estrecha sintonía con los esfuerzos realizados a nivel doméstico y con su política especialmente activa en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social (De Sousa, 2008; Rocha, 2008, Mercadante, 2014) –con iniciativas gubernamentales específicas como los programas de transferencias condicionadas–, el “Nuevo Desarrollismo” promovido por Lula desde su llegada al poder incorpora una dimensión internacional que –a diferencia del Desarrollismo clásico más anclado a la lógica nacional– lo ha convertido en componente relevante de la política exterior brasileña (Mercadante, 2014; Ayllón, 2013b). Así, la visión estratégica de Brasil durante la última década habría defendido y reforzado la existencia de una relación positiva, tanto en términos políticos como económicos, entre la promoción del desarrollo internacional y la persecución de los propios intereses nacionales (Amorim, 2010).

A ello contribuye también la identidad que Brasil asume como país en desarrollo, lo que le confiere mayor legitimidad, especialmente a ojos de los potenciales países socios, que la que tradicionalmente se ha otorgado a los países del Norte en las tareas de cooperación internacional para el desarrollo (Dauvergne y Farias, 2012). No obstante, la política exterior brasileña ha incidido de manera muy marcada en que la afirmación de su identidad como país en desarrollo no genere falsos dilemas al estilo del “tercermundismo” clásico y que, en definitiva, su apuesta por el eje Sur-Sur no sea en detrimento de sus relaciones Norte-Sur (Gomes, 2008). Así, Brasil considera que debe trabajar con otros países en desarrollo, persiguiendo intereses comunes y tratando de transformar el orden internacional, pero sin que ello resulte incompatible

con el mantenimiento de buenas relaciones con los países del Norte y, especialmente, con Estados Unidos (Mercadante, 2014; Duarte, 2011).

En este contexto de clara apuesta por la promoción del desarrollo internacional, la cooperación con países de menor o similar nivel de desarrollo se ha erigido en una modalidad especialmente relevante para la política exterior brasileña, situándose el eje Sur-Sur como uno de los pilares estratégicos fundamentales de su proyección internacional desde la llegada de Lula al poder (John de Sousa, 2010; Ayllón y Costa, 2010; Gratius, 2007). De esta forma, y siempre insistiendo discursivamente en los valores de no injerencia y respeto a la soberanía, a través de la cooperación Sur-Sur Brasil canaliza buena parte de su “diplomacia solidaria”, mediante la que el país pone a disposición de otros países en desarrollo sus recursos, capacidades y experiencias, incorporando a esta tarea a un amplio conjunto de instituciones nacionales temáticamente especializadas y adoptando formas muy diversas, como se analizará con mayor detalle en el siguiente apartado (Ayllón, 2010).

En cualquier caso, el marcado compromiso de Brasil con el desarrollo internacional y su implicación activa en materia de cooperación Sur-Sur no pueden entenderse al margen de la búsqueda de la transformación de las relaciones internacionales y de la conformación de un orden multipolar en el que las potencias emergentes desempeñen un rol más relevante (Ayllón, 2012). Ello ha llevado a Brasil a promover de manera preferente coaliciones con estos países emergentes –dentro de su eje Sur-Sur y como una suerte de extensión internacional del señalado “Nuevo Desarrollismo”–, con el propósito de incidir de manera más eficaz en la conformación de un sistema internacional con “un patrón menos desigual de distribución de poder y que ayude a superar las persistentes asimetrías políticas y económicas que han marcado la política internacional y la economía mundial en las últimas décadas” (Costa, 2012: 176).

De esta forma, a través del establecimiento de una suerte de diplomacia de “geometría variable” Brasil se ha erigido en impulsor de una “nueva generación de coaliciones internacionales” que, a diferencia de otras tentativas históricas como el NOEI o el G-77, convocan a un número mucho más reducido de países, a la vez que son más selectivas en los temas a abordar (Costa, 2012: 178; Gomes, 2008), como es el

caso de las iniciativas que aglutinan a los denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) o de la denominada iniciativa IBSA que desde 2003 congrega a India, Brasil y Sudáfrica (Arcos, 2012). En este último caso, que será tratado más adelante con mayor detalle por su especial relevancia en materia de cooperación Sur-Sur, se parte del reconocimiento de la existencia de intereses comunes y se identifica a la cooperación trilateral como una herramienta útil para la promoción del desarrollo económico y social en los tres países (IBSA, 2003). Además, por su marcado carácter interregional, la participación de Brasil en estos foros de países emergentes le permite ejercer un liderazgo que trascienda las fronteras del entorno regional latinoamericano y, con ello, reforzar su rol y protagonismo como actor global.

En suma, en la última década se han realizado por parte de Brasil importantes esfuerzos en materia de desarrollo –y, especialmente, en tareas ligadas a la lucha contra la pobreza y la desigualdad– que han tratado de extrapolar a la escena internacional a través de su política de cooperación Sur-Sur. Además de responder a un compromiso con el desarrollo y con la mejora de los niveles de progreso y bienestar de los países, la apuesta estratégica por el fortalecimiento del eje Sur-Sur está en relación con los intereses perseguidos por Brasil en el ámbito de su política exterior, siendo el establecimiento de coaliciones con potencias emergentes un ejemplo de esa dualidad, al tratarse de iniciativas que promueven el desarrollo –tanto de sus integrantes como de terceros países, como se verá en el caso de IBSA–, a la vez que pretenden articular de una forma más eficaz los intereses compartidos en materia de transformación del sistema internacional.

3. Caracterización de la cooperación brasileña: principales cifras, ámbitos y modalidades

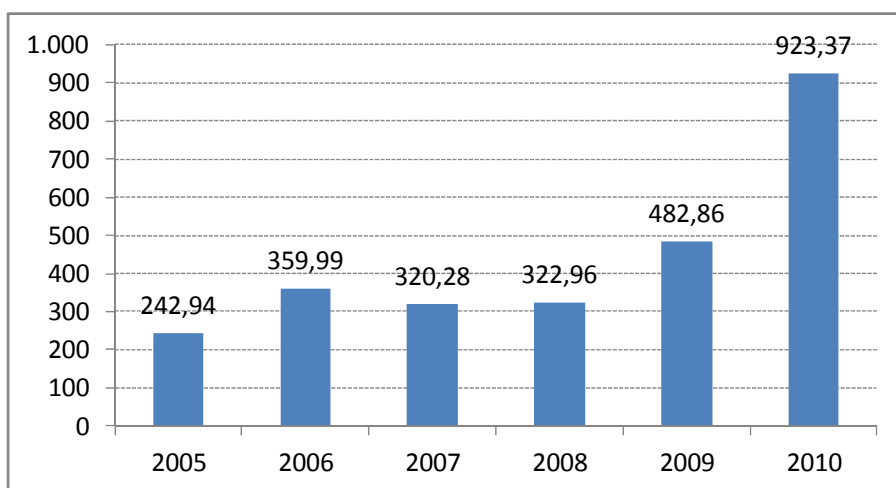
3.1. Principales cifras de la cooperación brasileña

Con todas las precauciones que es preciso considerar cuando se manejan cifras de la cooperación Sur-Sur, la elaboración en 2010 y 2014 de dos informes por parte del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) –una fundación pública federal

vinculada orgánicamente a la Presidencia de la República de Brasil– permite disponer de una aproximación a los recursos movilizados por la cooperación brasileña para los años comprendidos en el período 2005-2010 (IPEA 2010 y 2014).

Atendiendo a esta información, cabe observar el fuerte incremento experimentado por la cooperación brasileña en esos años: mientras en 2005 se estimaba que Brasil dedicaba 242,94 millones de dólares a tareas relacionadas con la cooperación Sur-Sur, con algunas oscilaciones intermedias esta cifra se situó en 2009 en los 482,86 millones de dólares. No obstante, el principal incremento se detectaría al año siguiente, elevándose la cooperación Sur-Sur brasileña hasta los 923,37 millones de dólares en 2010 (gráfico 18), de tal forma que en apenas un lustro los fondos dedicados por Brasil a esta modalidad prácticamente se habían cuadruplicado. Un efecto en buena medida provocado por la incorporación en el cómputo de ese año de las operaciones de paz, sin las cuales, y en sintonía con las cifras manejadas por la OCDE, los fondos movilizados por la cooperación brasileña se situarían en torno a los 500 millones de dólares (IPEA, 2014; OCDE, 2014)

Gráfico 18. Evolución de la cooperación brasileña (millones de dólares)



Fuente: IPEA (2010 y 2014)

Aunque no existen estadísticas de la distribución geográfica de la cooperación brasileña, diversos estudios destacan su especial orientación hacia su entorno regional y, de manera adicional, hacia los países africanos de lengua portuguesa (Ayllón, 2013b; Corrêa, 2011; Ayllón y Costa, 2010). En el ámbito específico iberoamericano,

Brasil registró 166 proyectos y acciones en 2012, que mostraron la mayor diversificación geográfica de los donantes de la región, alcanzando a 19 países, con una fuerte presencia tanto en los países andinos y del Cono Sur, como en Centroamérica, México y El Caribe. Y algo similar ocurre respecto a las áreas temáticas a las que se orienta la cooperación brasileña en la región: se detecta la presencia en un amplio número de sectores, aunque de manera especialmente destacada aparece el ámbito de la salud —que, incluyendo lo relativo a la salud reproductiva, concentra más de la cuarta parte de sus intervenciones—, el ámbito agropecuario (19,5%) y las tareas relacionadas con el fortalecimiento institucional (15,4%) (SEGIB, 2014).

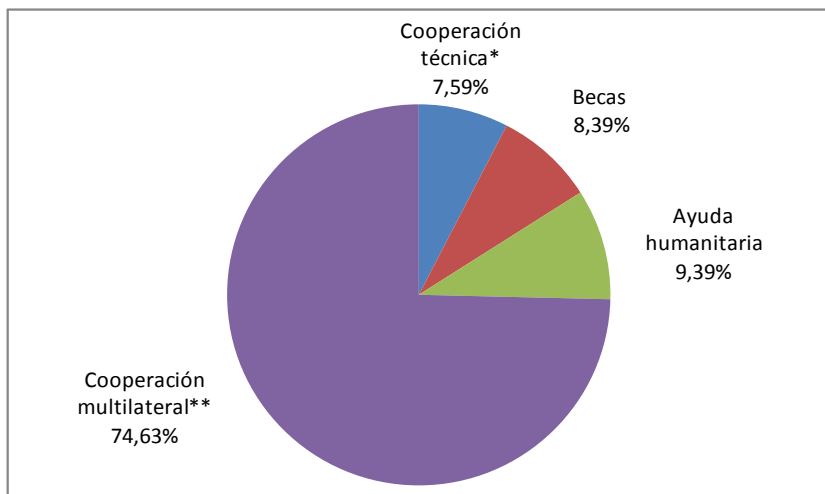
3.2. Principales instrumentos, ámbitos de trabajo y modalidades de la cooperación brasileña

Del mismo modo que la cooperación brasileña alcanza a una notable variedad de ámbitos geográficos y sectoriales, se despliega a través de un amplio conjunto de instrumentos y modalidades (gráfico 19). Aunque por razones metodológicas no fue incluida en los informes elaborados por IPEA, sin duda la cooperación financiera ocupa un lugar destacado dentro de la cooperación brasileña. Como han señalado algunos estudios, si se aplicase la metodología aplicada por el ECOSOC en su informe de 2009 —que incluía los canjes de deuda y los créditos concesionales a la exportación—, el conjunto de la cooperación brasileña se situaría en los 3.100 millones para el total del periodo 2005-2009, de los que algo más de tres cuartas partes corresponderían a la cooperación financiera de tipo reembolsable (Domínguez, 2015).

El actor de referencia dentro de esta modalidad es el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que desde finales de los años noventa comenzó su proceso de internacionalización, complementando con ello su mandato original de promover el desarrollo de Brasil en el ámbito nacional. Así, a través de diversos programas de créditos y garantías a la exportación para las empresas brasileñas, se estima que se financiaron en torno a 4.400 millones de dólares en el periodo 2000-2012 para actividades en América Latina —fundamentalmente en Argentina y

Venezuela, aunque también para proyectos enmarcados en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)—, así como se calcula que desde 2007 se han destinado más de 8.000 millones de dólares en África a través de estos instrumentos, fundamentalmente en Ghana, Mozambique y Angola (Domínguez, 2015).

Gráfico 19. Distribución de la cooperación brasileña por modalidades (2005-2010)



* En 2010 incluye la cooperación científica y tecnológica

** En 2009 y 2010 incluye las operaciones de paz

Fuente: IPEA (2010 y 2014)

En este sentido, a pesar de la inexistencia de datos específicos en torno a la distribución geográfica de los créditos otorgados por esta entidad y de la opacidad que existe aún en el caso brasileño en torno a la relación entre cooperación técnica e inversión, algunos estudios señalan que hay una fuerte correlación entre el aumento de la financiación otorgada por el BNDES a las empresas brasileñas que realizan proyectos de infraestructuras y “los proyectos de cooperación técnica gubernamental que aportan *expertise* en materia de políticas públicas en los países de África” (Santos, 2013: 97; Masagão et al., 2012).

Más allá de esa relación poco transparente hasta la fecha, y en lo que se refiere específicamente a la cooperación técnica, se ha erigido en un instrumento fundamental dentro de la cooperación Sur-Sur brasileña, a través del que Brasil trata de compartir sus capacidades y conocimientos en diversos ámbitos ligados al

desarrollo, fundamentalmente en aquellos en los que ha tenido experiencias exitosas a nivel nacional (Pereira da Fonseca, 2008; Cabral y Weinstock, 2010b). Para el despliegue de su cooperación técnica, que en 2010 alcanzó a casi 100 países distintos (IPEA, 2014), Brasil recurre desde hace varios años a los denominados “proyectos estructurantes”, un enfoque de trabajo que pretende estimular una lógica más integral que dote de mayor impacto y sostenibilidad a las acciones promovidas, fortaleciendo las capacidades nacionales de los países socios (ABC, 2013 y 2014). Con ese fin, siendo uno de los rasgos fundamentales de su cooperación técnica, Brasil implica a un elevado número de departamentos y entidades públicas nacionales —hasta 44 en 2010 (IPEA, 2014)—, de tal forma que se intenta aprovechar las complementariedades y sinergias que pueden existir entre las distintas instituciones brasileñas en la implementación de los diversos proyectos (Ayllón, 2012 y 2013b; Farani, 2010).

Aunque el principal encargado de gestionar la cooperación técnica brasileña es el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la ABC, dentro del amplio conjunto de actores involucrados en esta tarea, dos entidades presentan una especial incidencia (Pereira da Fonseca, 2008): la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), especialmente activa en África, como se verá más adelante, y la anteriormente mencionada EMBRAPA, que juega un rol fundamental en el ámbito de la agricultura, especialmente desde que impulsó un proceso de internacionalización de su labor desde el año 2000, llegando a ejecutar 44 proyectos en 2010, repartidos entre 26 países distintos de América Latina y África (IPEA, 2014). Aunque la salud y la agricultura, a través del trabajo de las instituciones señaladas, ocupan un lugar claramente destacado, la cooperación técnica brasileña también ha sido especialmente relevante en ámbitos como las políticas públicas y el desarrollo urbano —con programas destacados en Venezuela y Guatemala, en el que se compartieron los conocimientos asociados al Programa Bolsa Familia—, o en materia de derechos humanos —trabajando, por ejemplo, en Colombia a favor del colectivo LGTB—. Una cooperación técnica que, por lo demás, en muchas ocasiones ha recibido un fuerte respaldo de PNUD-Brasil a través de la ABC, desembolsando 64,2 millones de dólares para estas tareas en el periodo 2005-2010 (IPEA, 2014).

Dentro de este contexto, la cooperación brasileña ha sido especialmente activa en los países africanos de lengua portuguesa, fundamentalmente en Angola y Mozambique, pero también en otros como Cabo Verde o Guinea-Bissau. A pesar de la ausencia de información estadística al respecto, las experiencias y proyectos registrados indican que el grueso de la cooperación realizada por Brasil en estos países se ha concentrado en cuatro ámbitos fundamentales. En primer lugar, a través del mencionado FIOCRUZ, se han desarrollado múltiples acciones en el ámbito de la salud, especialmente aquellas ligadas a la creación y gestión de bancos de leche humana —de especial incidencia en la reducción de la mortalidad infantil—, la lucha contra el VIH-Sida y la prevención y tratamiento del dengue (Ayllón y Costa, 2010). Otros ámbitos de acción, como el apoyo a la estructura de servicios, la formación de profesionales de la salud o la donación de medicamentos también han ocupado un lugar relevante (IPEA, 2014).

En segundo lugar, ha sido especialmente relevante en materia de agricultura, donde han alcanzado especial repercusión las acciones dirigidas al ámbito de la seguridad alimentaria y la incorporación de nuevas tecnologías agrícolas, como es el caso del denominado Proyecto ProSavana impulsado en Mozambique (Banco Mundial-IPEA, 2012). A partir de un esquema triangular en el que a Brasil y Mozambique se le suma Japón, este proyecto pretende conformar nuevos modelos de desarrollo agrícola sustentable en el país africano.

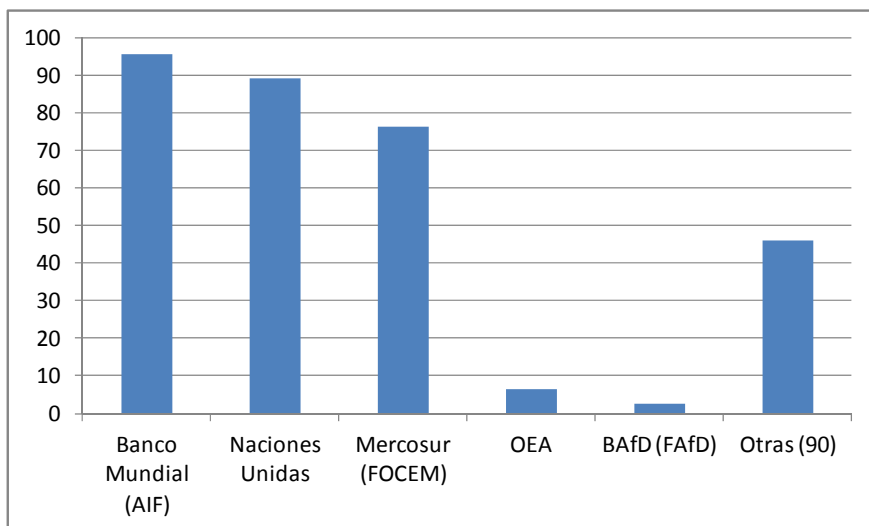
En tercer lugar, la cooperación brasileña con los países africanos de lengua portuguesa ha sido especialmente significativa en materia de desarrollo urbano. Más concretamente, Brasil ha desarrollado importantes proyectos en materia de vivienda, a través de la transferencia de conocimientos y el impulso de la construcción con materiales no convencionales. En casos como el de Mozambique, estos proyectos consiguieron convocar a diversos actores de la cooperación brasileña —desde Bancos Federales hasta diversas universidades— con el fin de participar en un proceso orientado a la aprobación de una política nacional de vivienda en el país africano.

Por último, sin agotar el conjunto de ámbitos en los que ha actuado la cooperación brasileña en los países africanos de lengua portuguesa (Santos, 2013), cabe aludir a la atención dedicada a la cuestión de la educación. Un ámbito en el que, además de la

lucha contra el analfabetismo y la exclusión digital, se ha prestado especial atención a la formación en materia industrial, donde, con la participación del Servicio Nacional de Formación Industrial de Brasil (SENAI), se han abierto centros específicos en países como Mozambique, Angola o Cabo Verde.

Por otra parte, otro de los rasgos que más llama la atención de la cooperación brasileña es el elevado peso de los fondos canalizados a través de los organismos multilaterales (IPEA, 2012). Dejando al margen la cooperación financiera realizada a través del BNDES, para la que no existen datos, la cooperación multilateral supuso en torno a tres cuartas partes del total de los fondos de cooperación Sur-Sur desembolsados por Brasil en el periodo 2005-2010 (gráfico 20). Según la OCDE, y dejando fuera del cómputo las operaciones de paz —desplegadas también en el seno de Naciones Unidas—, en 2010 el 60% de la cooperación brasileña se canalizó a través de algún organismo multilateral.

Gráfico 20. Distribución de la cooperación multilateral brasileña por organismos, 2010 (millones de dólares)



Fuente: IPEA (2014)

Dentro de este marco, los organismos ubicados en el sistema de Naciones Unidas han sido tradicionalmente los destinatarios preferentes de la cooperación multilateral brasileña: entidades como el PNUD, FAO, PMA, OIT, OMS o UNESCO frecuentemente aparecen entre los principales receptores (IPEA, 2010 y 2014; OCDE, 2014). El Banco

Mundial también aparece como uno de los principales socios de la cooperación multilateral brasileña, alcanzando algún año el primer lugar gracias a los fondos aportados por Brasil a la reposición de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) —la “ventanilla blanda” de esta institución—, que alcanzaron los 95,6 millones de dólares en 2010 (gráfico 20).

Junto a los organismos de Naciones Unidas y el Banco Mundial, Mercosur suele ser otro de los destinos preferentes de la cooperación brasileña, especialmente a través de los recursos asignados a su Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), que recibió 76,1 millones de dólares en 2010. De igual modo, instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), el BID o el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) son socios tradicionales de la cooperación multilateral brasileña. Precisamente con esta última institución, en concreto con el Fondo Africano de Desarrollo, Brasil creó en 2011 un *Trust Fund* destinado a estimular acciones de cooperación Sur-Sur (OCDE, 2014). Adicionalmente, debe destacarse la cooperación con la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). En suma, si se hace relación del conjunto, se observa que Brasil canaliza fondos de cooperación a través de casi un centenar de organismos multilaterales (IPEA, 2014).

Por último, sin aparecer entre los principales protagonistas de esta modalidad en América Latina, pero dedicándole una creciente atención (SEGIB, 2014), cabe señalar que Brasil se ha mostrado notablemente activo en el recurso a la cooperación triangular. Por un lado, ha conformado esquemas triangulares con participación de donantes tradicionales, ya sean países del Norte u organismos internacionales. Este es el caso, por poner algunos ejemplos, de las intervenciones Brasil-Alemania-Uruguay en el ámbito del fortalecimiento del sistema nacional de salud uruguayo; de las llevadas a cabo con Japón en distintos países como Ecuador, El Salvador, Paraguay y, especialmente, en Mozambique, a través del anteriormente mencionado proyecto ProSavana, orientado a la aplicación de nuevas tecnologías en el ámbito agrícola; o la realizada con el apoyo del Banco Mundial para transferir conocimientos en torno al programa Bolsa Familia en más de 30 países de África, América Latina y Asia (CAD-OCDE, 2010). Por otro lado, a través de la ya mencionada iniciativa IBSA, Brasil ha

conformado un importante esquema de cooperación triangular de naturaleza Sur-Sur-Sur, a cuyo Fondo de Desarrollo, que será tratado más adelante con mayor detalle, aporta un millón de dólares anuales (IPEA, 2014).

4. El modelo brasileño de cooperación: naturaleza, rasgos y principales desafíos

4.1. Un modelo versátil y de amplio alcance

Un primer rasgo especialmente significativo de la cooperación Sur-Sur brasileña es su considerable despliegue y cobertura, articulándose como un modelo de amplio alcance tanto en lo geográfico, como en lo sectorial y lo instrumental (Ayllón, 2009b).

Así, en lo que se refiere a la orientación geográfica, la cooperación brasileña está presente en multitud de países, tanto de su entorno regional como de carácter extrarregional. Como ya se señaló, Brasil es el país que muestra una mayor diversificación geográfica de su cooperación en América Latina, alcanzando a un elevado número de países de la región, lo que es un claro indicador de la apuesta brasileña por dotar a su cooperación de una fuerte y extendida presencia a lo largo del continente. Al mismo tiempo, buena parte de la cooperación brasileña se orienta hacia países ubicados en otras regiones distintas a América Latina. En este apartado pueden señalarse algunas intervenciones realizadas con países asiáticos, pero sin duda destaca especialmente la cooperación realizada en África (Santos, 2012; Banco Mundial-IPEA, 2012; Lechini, 2006). Dentro de este continente, el amplio alcance de la cooperación brasileña se observa en dos subgrupos principales. Por un lado, en países de África Subsahariana, en los que, como se vio, Brasil ha llevado a cabo importantes proyectos fundamentalmente en el ámbito de la salud y la mortalidad infantil; y, por otro lado, y de forma más específica, con los países lusófonos, con los que la cooperación brasileña tradicionalmente ha mantenido unas relaciones privilegiadas debido a los lazos históricos y culturales existentes (Abdenur y Rampini, 2015).

De cualquier manera, aunque la relación de Brasil con África Subsahariana ha sido tradicionalmente significativa y entre sus motivaciones hay un claro componente de solidaridad y promoción del desarrollo, hay que señalar que parece haberse intensificado de manera notable en la última década, en buena medida como

resultado de las oportunidades que Brasil percibe que esta región ofrece a sus empresas y a su política de préstamos y de la competencia allí generada con la creciente presencia de China (Santos, 2013; Valderrama, 2012).

Mientras, desde el punto de vista sectorial, también se aprecia un claro interés de la cooperación brasileña por abarcar a una importante variedad de ámbitos temáticos en su contribución a la promoción del desarrollo de sus países socios. Algunos de los más relevantes ya han sido remarcados, como lo relativo a agricultura, salud, mortalidad infantil lucha contra o el VIH/Sida, pero la cooperación brasileña ha registrado acciones en otros ámbitos como desarrollo urbano, gobierno electrónico, modernización de los procesos legislativos, regeneración de áreas urbanas, relaciones laborales o mantenimiento de recursos hídricos, por mencionar tan sólo algunos ejemplos (IPEA, 2010; Ayllón, 2013b).

Precisamente, la pretensión de Brasil de que su cooperación alcance ámbitos temáticos variados, de tal forma que se puedan poner sus diversas capacidades y conocimientos a disposición de otros países en desarrollo, se relaciona estrechamente con la participación de una multitud de actores en el seno del sistema brasileño de cooperación (Cabral y Weinstock, 2010b). En este sentido, puede decirse que el enfoque *multiactor* es una de las particularidades más destacadas que presenta la cooperación Sur-Sur de Brasil, que trata de desplegarse a través de la articulación de un amplio conjunto de entidades nacionales, pero también de las empresas y de la sociedad civil (Ayllón y Costa, 2010). Así, con una formulación basada en el fortalecimiento de las capacidades humanas, institucionales y organizativas del país socio, el modelo brasileño trata de aprovechar los recursos endógenos, tanto públicos como privados, disponibles en el país (Ayllón, 2013b; Almeida et. al, 2010). No obstante, se trata de un sistema notablemente concurrido que adolece de importantes problemas de coordinación entre los actores que en él confluyen y que no dispone hasta la fecha de adecuados sistemas de registro, seguimiento y evaluación de las acciones desplegadas (Santos, 2013).

Por último, también desde el punto de vista más operativo el modelo brasileño de cooperación se muestra notablemente versátil. En este sentido, y a diferencia de otros

actores de la cooperación Sur-Sur que optan por concentrar buena parte de su política en instrumentos y modalidades concretos, Brasil recurre de forma frecuente tanto a la cooperación de tipo técnico como a la de carácter más financiero, desplegando cada una de ellas, a su vez, a través de formas y mecanismos diversos. Del mismo modo, aunque como se analizará en el siguiente apartado destaca particularmente el recurso a la vía multilateral, Brasil reserva un importante espacio dentro de su cooperación Sur-Sur tanto a los esquemas bilaterales, así como a los regionales y los triangulares, denotando todo ello la conformación de una política de cooperación que pretende aprovechar las diversas oportunidades que puede ofrecer cada una de las distintas formas de operar (Ayllón, 2013b).

En suma, la diversificada presencia geográfica con la que se despliega, el elevado número de ámbitos temáticos en los que intenta aportar sus conocimientos y recursos, la multitud de actores que participan en ella y la versatilidad instrumental con la que opera, muestran para el caso de Brasil una política de cooperación de amplio alcance. Un rasgo que está en estrecha sintonía con las pretensiones mostradas por el país de erigirse en líder regional y en *global player* —lo que le exige una presencia plural y amplios niveles de cobertura— y de capitalizar las oportunidades que para tales propósitos le ofrece la cooperación Sur-Sur.

4.2. Un modelo fuertemente multilateralizado

Un segundo rasgo particularmente reseñable en el modelo brasileño de cooperación es su privilegiada relación con el sistema multilateral. Como se presentó en el epígrafe dedicado a su caracterización como donante, el grueso de la cooperación Sur-Sur brasileña se canaliza a través de organismos internacionales, fundamentalmente aquellos de carácter multilateral —como los pertenecientes al sistema de Naciones Unidas o el Banco Mundial—, pero también de carácter regional —como Mercosur o diversos bancos regionales de desarrollo— .

Este marcado carácter multilateral de la cooperación brasileña —y los bajos niveles de cooperación bilateral que presenta en relación a otros actores de la cooperación Sur-

Sur— aparece fuertemente vinculado con el marco estratégico en el que esta política se inserta y con la propia concepción tradicionalmente vigente dentro de la política exterior brasileña en relación al papel de los organismos internacionales en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente. Si bien, como se señaló anteriormente, esta apuesta por el multilateralismo no puede deslindarse de la sólida defensa de la soberanía nacional presente en los responsables de la política brasileña, como país de tradición legalista en el ámbito internacional, fuertemente comprometido con los derechos humanos, la paz y el desarrollo, opera en la percepción de dichos responsables la convicción de que es necesario disponer de un sistema multilateral sólido y fortalecido que permita gestionar de manera eficaz y legítima los desafíos que plantea el actual y cambiante escenario internacional (Amorim, 2010; Vigevani y Cepaluni, 2009; Burgues, 2009).

No obstante, a esta profunda convicción multilateralista que lleva a Brasil a canalizar buena parte de su cooperación para el desarrollo a través de los organismos internacionales, le acompañan al menos tres elementos explicativos sin los que resulta complicado comprender esta simbiosis entre la cooperación Sur-Sur brasileña y el sistema multilateral. Por un lado, precisamente como resultado del apoyo tradicionalmente otorgado a estos organismos y de los esfuerzos diplomáticos realizados para tener una notable presencia y participación en su seno, puede decirse que existe un capital político acumulado por parte de Brasil que, a la vez, genera un contexto propicio para que este país siga considerando conveniente seguir canalizando a través de esta modalidad fuertes dosis de sus recursos de cooperación.

Por otro lado, a este factor de carácter más inercial o acumulativo, hay que sumar el grado y tipo de influencia que Brasil persigue a través de su política exterior. En este sentido, trabajar a través de organismos multilaterales no solo le permite a Brasil promover el desarrollo en los países del Sur sino, de forma especialmente significativa, ejercer una considerable capacidad de incidencia en todo lo relativo a la conformación de consensos y normas que se dirime en estas instituciones (Soares de Lima, 2007). A través de este mecanismo, Brasil encuentra, pues, una forma de reforzar su liderazgo y presencia internacional mediante fórmulas de poder blando, en las que la influencia no

es primordialmente ejercida de manera bilateral (país a país), evitando con ello algunas reticencias que podrían derivarse de formas más directas de relación (Gratius, 2007). Aunque, por supuesto, no prescinde del recurso al canal bilateral – especialmente en el ámbito más financiero–, el tipo de liderazgo perseguido por Brasil encuentra en formas más sutiles, ligadas fundamentalmente a la definición de agenda y a la toma de decisiones en el seno de los organismos internacionales, mecanismos más acordes con sus objetivos estratégicos (Womack, 2007).

Por último, en estrecha relación con los dos elementos anteriores, cabe señalar que la búsqueda de reformas en los organismos de Naciones Unidas y en las Instituciones Financieras Internacionales –como Brasil persigue de manera prioritaria– resulta estratégicamente más factible si se logra desempeñar un rol relevante y destacado en su seno. Así pues, también en este sentido es preciso disponer del capital político arriba señalado, de manera que se esté en la mejor disposición de incidir en la aprobación de reformas respecto al reparto de poder en estas instituciones y, muy singularmente, para verse favorecido por ellas.

El resultado de todo ello es un modelo de cooperación fuertemente multilateralizado, en el que el respaldo a los organismos internacionales que se deriva de una visión democrática y legalista del sistema internacional se ve complementado con la funcionalidad que tal estrategia atesora para fortalecer el tipo de liderazgo y de influencia al que Brasil aspira a escala regional y global, a la vez que le permite trabajar de forma más intensa y eficaz por la reforma de la arquitectura institucional internacional y por una gobernanza más democrática y multipolar del sistema internacional.

4.3. Un modelo al servicio del cambio en las relaciones internacionales

La cooperación Sur-Sur que Brasil realiza no puede entenderse sin atender a la funcionalidad que este país le atribuye a esta modalidad, no solo como mecanismo para promover el desarrollo en los países del Sur, sino también para lograr cambios en las normas e instituciones internacionales de manera favorable a su proyecto de

ascenso como actor global. Este último elemento permite aludir a la cooperación brasileña como un modelo al servicio del cambio en las relaciones internacionales, en el sentido de que la transformación del sistema en el que se inserta se erige en uno de los objetivos estratégicos que inspiran la política desplegada por Brasil en esta materia.

Así, además de la búsqueda de reformas en los principales organismos multilaterales que ya se señaló anteriormente, la búsqueda de una mayor proyección global ha llevado a Brasil a establecer coaliciones de tipo Sur-Sur con otros países emergentes que también muestran interés en construir vías de gobernanza y cooperación alternativas a las que ofrece el sistema multilateral clásico, tradicionalmente hegemonizado por las potencias del Norte (Schirm, 2012). En este sentido, la participación en el bloque de los BRICS y, de forma más reciente, la puesta en marcha dentro de esta iniciativa del denominado Nuevo Banco de Desarrollo, cuyo Tratado Constitutivo se firmó en julio de 2014⁶⁶, denota el interés brasileño en fortalecer las relaciones con otras potencias emergentes, en este caso para fortalecer su autonomía financiera y reducir la dependencia existente en este ámbito con instituciones controladas por los países del Norte, como el FMI o el Banco Mundial (Schablitzki, 2014).

Sin embargo, en lo que se relaciona más específicamente con su política de cooperación Sur-Sur, esta pretensión de compatibilizar la tarea de promoción del desarrollo con la de transformación de la arquitectura, normativa y agenda internacionales se aprecia con especial claridad en el impulso de iniciativas como IBSA. La lógica que caracteriza a IBSA le permite a la cooperación brasileña actuar en tres niveles diferenciados. En primer lugar, IBSA se constituye como un mecanismo de interés en la promoción de la cooperación entre India, Brasil y Sudáfrica. Así, a partir de los grupos de trabajo establecidos⁶⁷, esta iniciativa permite articular esquemas de

⁶⁶ Según este Tratado, el Banco cuenta con un capital autorizado inicial de 100.000 millones de dólares y con un capital suscrito de 50.000 millones aportados de manera alícuota por sus integrantes. A ello se le añade la creación de un Acuerdo de Reservas de Contingencia destinado a paliar eventuales problemas financieros de los países miembros.

⁶⁷ Existen grupos de trabajo en las siguientes áreas: agricultura; cultura, defensa; educación; energía; medio ambiente y cambio climático; salud; asentamientos humanos; sociedad de la información;

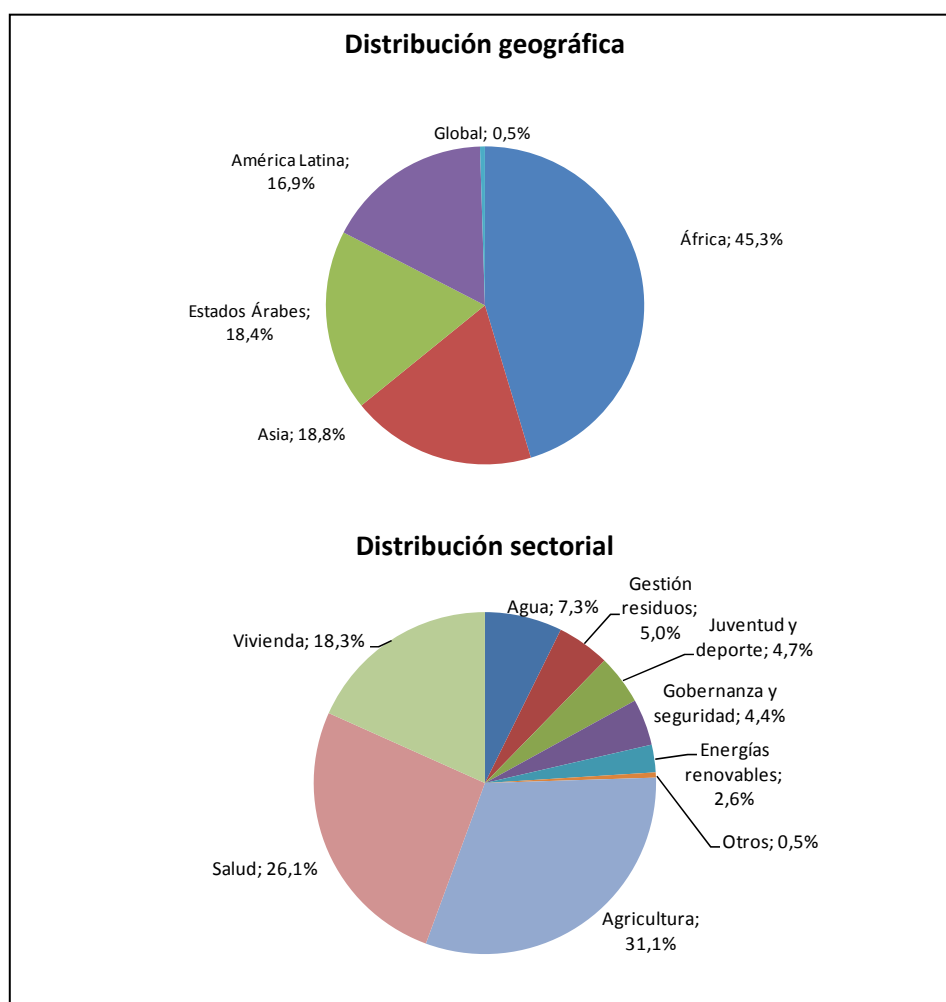
cooperación técnica a través de los que intercambiar las experiencias y conocimientos acumulados en ámbitos diversos y de interés compartido por los tres países. Es el caso de la lucha contra el VIH-sida, una enfermedad cuya incidencia es particularmente elevada en estos países y donde se están explorando vías de trabajo conjuntas: mientras Brasil se ha mostrado eficiente en su prevención y tratamiento, India posee una industria potente de producción de medicamentos genéricos. Todo ello resulta de sumo interés para Sudáfrica, que puede producir o importar genéricos tomando como referencia el caso indio, a la vez que aplicar programas a partir de las experiencias brasileñas que han resultado exitosas. Del mismo modo, otro ámbito de especial interés en la cooperación entre estos países es el relativo a las energías renovables y la producción de biocombustibles: al tratarse de países con elevadas poblaciones en las que existe una demanda energética creciente, el desarrollo y aplicación de tecnologías más limpias y eficientes emerge como un área de especial interés en la cooperación realizada por IBSA. En este sentido, pueden aprovecharse las capacidades técnicas que Brasil —como líder mundial en este terreno— atesora en la producción de etanol, un combustible que también ha comenzado a utilizarse en Sudáfrica e India (John de Sousa, 2008; Santander 2011b).

En segundo lugar, a través de IBSA Brasil promueve acciones de cooperación en terceros países en desarrollo a través del denominado Fondo IBSA, financiado con un desembolso anual de un millón de dólares anuales por cada miembro (WWICS, 2009). Este fondo se plantea como objetivos el alivio de la pobreza y el hambre en los países del Sur, el desarrollo de prácticas y experiencias que puedan ser extrapolables a otros países y la construcción de asociaciones para el desarrollo, un elemento que lo distingue notablemente de otras plataformas como los BRICS y lo sitúa más claramente como mecanismo de cooperación Sur-Sur (White,2009; Lechini, 2007). Para ello, trabaja con un enfoque de demanda, a partir de las solicitudes realizadas por los gobiernos, y cuenta con el apoyo del PNUD para la gestión y ejecución de los proyectos. En su primera década de actividad, el Fondo IBSA concentró principalmente

administración pública; finanzas públicas; ciencias y tecnología; desarrollo social; comercio; transporte; y turismo.

su trabajo en África (45,3%), aunque también tuvo una importante presencia en Asia (18,8%), los Estados Árabes (18,4%) y América Latina (16,9%). Guinea-Bissau, Palestina y Vietnam fueron los principales destinatarios por número de proyectos, aunque estos alcanzaron a otros muchos países como Camboya, Cabo Verde, Laos, Guyana, Sudán, Sudán del Sur, Burundi, Haití y Sierra Leona (IBSA-Naciones Unidas, 2014), Del mismo modo, la agricultura (31,1%), la salud (26,1%) y la vivienda (18,3%) fueron los principales sectores a los que se destinaron los recursos movilizados por el Fondo IBSA, aunque su cartera de proyectos incluyó otros ámbitos temáticos como el agua, la gestión de residuos sólidos, juventud y deporte, gobernanza y seguridad o energías renovables (gráfico 21).

Gráfico 21. Distribución geográfica y sectorial de los proyectos del Fondo IBSA (2003-2014)



Fuente: IBSA-Naciones Unidas (2014)

Por último, un tercer nivel de trabajo que Brasil desarrolla a través de IBSA es el que se refiere al diálogo político con los otros dos países implicados. Es en este ámbito en el que la cooperación entre Brasil, India y Sudáfrica ofrece mayores potencialidades transformadoras, por cuanto la envergadura y entidad de estos países —ubicados, además, en tres realidades regionales distintas— les confiere una importante capacidad de incidencia a escala global en cuestiones que son de especial interés y repercusión en términos de desarrollo.

Es, por tanto, este último nivel de trabajo el que le aporta ese carácter más transformador a IBSA y el que más estrechamente se relaciona con la visión estratégica brasileña. En este sentido, por un lado, IBSA se constituye en una iniciativa que apuesta por el multilateralismo, pero abogando a la vez por la reforma de las instituciones internacionales —especialmente en lo que se refiere al sistema de Naciones Unidas y a su Consejo de Seguridad— con el fin de configurar un sistema multilateral más representativo y legítimo que sea expresión de un orden multipolar (Flemes, 2010; Alden y Vieira, 2005); y, por otro lado, permite a los países que lo componen desempeñar un relevante papel en cuestiones fundamentales, como las negociaciones comerciales de la OMC. A este respecto, resulta especialmente reseñable el éxito que estos países lograron en relación con los acuerdos vigentes en este organismo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), consiguiendo la incorporación de condiciones favorables para los países en desarrollo, lo que les permitió producir medicamentos genéricos para el tratamiento del VIH-Sida al margen de las patentes en casos de emergencia sanitaria (Barbagelata et al., 2012; Giaccaglia, 2010; John de Sousa, 2008).

Todo ello hace de IBSA una importante iniciativa de cooperación Sur-Sur para Brasil, no sólo por las posibilidades que ofrece como mecanismo de cooperación técnica entre sus miembros o como financiador de proyectos en otros países en desarrollo, sino, de forma particular, por su capacidad de influencia en los foros multilaterales y su potencial rol en la reforma y gobernanza del sistema internacional. Una iniciativa que, en definitiva, se erige en un buen ejemplo de la búsqueda de proyección global que en buena medida inspira a la cooperación Sur-Sur brasileña.

5. A modo de conclusión: la cooperación Sur-Sur brasileña como modelo al servicio de su proyección global

Como parece claro, resulta imposible comprender la emergencia de la cooperación brasileña sin atender a los cambios estructurales que se han producido en las últimas décadas en el sistema internacional, en especial la redistribución del poder a la que se ha asistido entre las potencias tradicionales del Norte y los denominados países emergentes entre los que Brasil se ubica. No obstante, partiendo de este contexto, y como aquí se viene defendiendo, una adecuada comprensión de la eclosión experimentada por la cooperación brasileña en los últimos años, y muy especialmente del perfil que esta política ha adquirido, obligan a acudir, de forma complementaria a los factores estructurales, a un conjunto de elementos de tipo sociocognitivo, tales como las percepciones, las identidades y los intereses, que inspiran la política exterior brasileña. En este sentido, los tres elementos que se señalaron en el marco teórico – diferenciación, identificación positiva e instrumentalización – parecen estar presentes en el modelo brasileño de cooperación, cuyo perfil resultante, no obstante, se relaciona en última instancia con el peso y los diferentes niveles de incidencia y repercusión que cada uno de ellos adquiere.

Así, se observan en primer lugar elementos relacionados con el proceso de diferenciación, que llevan a Brasil a autoperibirse como un país con capacidades y experiencias diferenciadas y a tratar de compartir los conocimientos que de ello se derivan a través de esquemas de cooperación técnica. En este sentido, el proceso de desarrollo experimentado por el país habría generado un importante aprendizaje y habría conferido importantes niveles de *expertise* a diversos actores e instituciones nacionales brasileñas en ámbitos como la salud, la agricultura o la lucha contra la pobreza, en los que Brasil despliega una importante cooperación técnica con países de su entorno regional y, muy singularmente, de África Subsahariana.

Adicionalmente, a este elemento de diferenciación hay que añadirle aquel otro que remite a la especial envergadura y peso internacional que Brasil ostenta en relación al resto de países de su entorno geográfico, lo que incide en que este país se sienta impelido a desarrollar una política de cooperación especialmente activa, como

corresponde a un líder regional, caracterizada por una amplia cobertura geográfica y sectorial, lo que a la vez le lleva a recurrir a una variado tipo de instrumentos y modalidades y a integrar a un amplio número de actores en la articulación de esta política.

En segundo lugar, se observan también en el modelo brasileño de cooperación diversos elementos ligados a procesos de identificación positiva y que pueden apreciarse a distintos niveles. Por una parte, la importancia que para su propia estabilidad y opciones de progreso como país le atribuye a las cuestiones ligadas a la gobernanza del sistema internacional, a la provisión de bienes públicos internacionales y a la gestión eficaz de las demandas que plantea un mundo crecientemente interdependiente y globalizado, ha llevado a Brasil a mostrar un sólido y permanente compromiso con el sistema multilateral, del que se deriva un modelo de cooperación Sur-Sur fuertemente multilateralizado.

Por otra parte, junto con esta identificación positiva con los organismos multilaterales y con su papel en la adecuada gobernanza del sistema internacional, en el marco estratégico con el que Brasil opera prevalece una clara vinculación, también en términos positivos, entre la estabilidad y los niveles de desarrollo de la región, por un lado, y sus oportunidades de desarrollo como país, por otro. Esto lleva a Brasil a desempeñar un rol especialmente activo en la promoción del regionalismo y de los procesos de integración regional en América Latina, por cuanto se entiende que mayores niveles de bienestar y desarrollo en esta región redundarán positivamente en su propio progreso y estabilidad.

Por último, se aprecian también claros elementos de identificación positiva con los tradicionalmente denominados países en desarrollo. Partiendo de que históricamente se ha compartido tal condición y de que, desde su óptica, un mundo que pretenda erigirse en un espacio estable, justo y seguro debe desterrar fenómenos como el hambre, la pobreza o la exclusión social, Brasil ha situado la promoción del desarrollo como uno de los ejes prioritarios de su política exterior, lo que le ha llevado establecer relaciones de cooperación no sólo con su entorno regional sino, de forma especialmente relevante, con los países de África Subsahariana.

En todo caso, esta identificación positiva que Brasil ha mostrado con los países en desarrollo, aunque desde una lógica distinta, ha resultado especialmente relevante en el caso de las relaciones mantenidas con las potencias emergentes. Ha sido con países como India, Sudáfrica, Rusia o China con los que sin duda Brasil ha identificado la existencia de mayores intereses en común, lo que le ha llevado a participar y trabajar activamente en diversas iniciativas y coaliciones como los BRICS o IBSA. Desde estas iniciativas ha considerado que se podía tratar de defender mejor esos intereses y objetivos compartidos, siendo además una vía útil para su ascenso y consolidación como actor global, lo que no podría lograr –o más limitadamente– solo desde el ámbito regional.

Este hecho, junto con la señalada apuesta por el multilateralismo y el regionalismo, ha llevado a Brasil a configurar un modelo de cooperación Sur-Sur con un fuerte componente normativo e institucional, donde en muchas ocasiones los principales logros no se relacionan tanto con intervenciones concretas en ámbitos específicos de los países en desarrollo, sino con los intentos de incidir en cuestiones de la agenda internacional en la que se dirimen buena parte de las opciones reales de progreso de estos países y de transformar la arquitectura institucional internacional.

En tercer lugar, junto con los elementos de diferenciación y de identificación positiva, concurren también en el caso de la cooperación Sur-Sur brasileña una serie de implicaciones más ligadas a las oportunidades que puede ofrecer esta política para el logro de otros intereses y objetivos nacionales. Este elemento de instrumentalización de la política de cooperación puede observarse en distintos aspectos, entre los que cabe referirse fundamentalmente a dos. Por un lado, a los intereses económicos y comerciales que en ocasiones pueden derivarse para diversos actores del sistema financiero y empresarial brasileño. Este sería el caso de determinadas operaciones de cooperación reembolsable y de carácter ligado que han sido criticadas desde distintos ámbitos. Por otro lado, el despliegue de una política de cooperación Sur-Sur activa no está exento en el caso brasileño de importantes réditos políticos. En este sentido, tanto la búsqueda de apoyo en el seno de los organismos internacionales – especialmente en los intentos de reforma de los mismos– como el aumento de la

influencia y la mejora del posicionamiento regional e internacional a los que está política puede contribuir, juegan un papel relevante a la hora de explicar la cooperación Sur-Sur brasileña.

En suma, la confluencia de todos estos elementos, con el peso especialmente significativo que desempeña todo lo relativo a la búsqueda de incidencia en la agenda del sistema internacional y de la transformación de su arquitectura institucional, compone para el caso brasileño un modelo de cooperación de marcado carácter normativo e institucional en el que el diálogo político desempeña un papel crucial. Un modelo que se inserta de manera funcional en una matriz de política exterior que persigue de manera asertiva su consolidación como líder regional y su ascenso y consolidación como actor global en un orden internacional renovado y multipolar.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

1. Conclusiones de la investigación

Con la finalidad de recopilar, ordenar y sistematizar las ideas fundamentales, pero también de evitar reiterar las argumentaciones recogidas en los capítulos precedentes, se exponen a continuación de manera sintética las principales conclusiones que se derivan del conjunto de la investigación:

i) La emergencia y el dinamismo alcanzado por la cooperación Sur-Sur en los últimos años se relaciona con los cambios registrados en el sistema internacional y con las transformaciones en la naturaleza y distribución del poder que se está produciendo en su seno, pero también con los cambios producidos en las percepciones, identidades e intereses de los actores que la protagonizan.

La emergencia de la cooperación Sur-Sur se relaciona estrechamente con los profundos cambios que se están produciendo en las principales estructuras que componen el sistema internacional —tales como las relativas a la seguridad, a la producción, a las finanzas o al bienestar— y a los procesos de desplazamiento y redistribución del poder que está operando en ellas. En este sentido, los países del Sur, y especialmente las denominadas potencias emergentes, desempeñan un papel cada vez más destacado en el sistema internacional, incrementado su presencia y protagonismo en cuestiones clave que afectan a estas estructuras: desde la provisión de seguridad humana, hasta la incorporación a las cadenas productivas transnacionales, la disposición y circulación de capital o la generación de bienestar a escala global, por señalar algunas de las más relevantes. Así, estas transformaciones están situando a los países del Sur en un lugar más relevante del escenario internacional, generando un entorno más propicio para el surgimiento y proliferación

de la cooperación Sur-Sur, que emerge así como un fenómeno derivado de tales cambios estructurales.

No obstante, la disposición de una más adecuada y completa comprensión de la relevancia alcanzada por esta modalidad de cooperación y de la diversa casuística a la que está dando lugar, obligan a incorporar al análisis los cambios registrados en los países que la protagonizan, adoptando un enfoque más ecléctico que atienda tanto al papel de las estructuras como de los agentes. Así, los factores de tipo sociocognitivo, en permanente construcción e interacción con la estructura en la que operan –tales como las percepciones, las identidades y los intereses–, adquieren una especial relevancia no sólo para comprender la emergencia de este fenómeno sino, además, y muy especialmente, para explicar los diversos modelos que se están conformando dentro de la cooperación Sur-Sur.

ii) Entre los elementos de tipo sociocognitivo que habrían estimulado el recurso a la cooperación Sur-Sur por parte de los países que la protagonizan destacan tres fundamentales: el proceso de diferenciación, los espacios de identificación positiva y las oportunidades de instrumentalización.

En primer lugar, el proceso de diferenciación se relaciona estrechamente con la heterogeneidad creciente que cabe observar en el mundo en desarrollo y con las diferentes experiencias de desarrollo que han atravesado los diversos países. La paulatina gestación de una autoconsciencia en el interior de estos países de que se disponía de unas necesidades, capacidades y experiencias cada vez más diferenciadas en relación a los países de su entorno está en la base de este proceso de diferenciación. Un proceso que lleva a los países en desarrollo a articular esquemas de cooperación en ámbitos identificados de interés con otros países en desarrollo, estimulando con ello el recurso a la cooperación Sur-Sur.

En segundo lugar, el surgimiento de espacios de identificación positiva se relaciona fundamentalmente con la creciente interdependencia e interconexión entre actores que se deriva del proceso de globalización en curso. Así, junto a los espacios de conflicto que también componen y cabe observar en la sociedad internacional, surgen

fenómenos –como los asociados a la provisión de bienes públicos internacionales o la conformación de esquemas de integración regional– que refuerzan la percepción de la existencia de una relación positiva entre el bienestar propio, por un lado, y el ajeno y colectivo, por otro, alentando el establecimiento de relaciones de cooperación por parte de estos países y, por tanto, el recurso a la cooperación Sur-Sur.

Por último, la instrumentalización alude aquí a las oportunidades que estos países perciben que la política de cooperación ofrece para el logro de determinados objetivos de interés nacional ajenos a la promoción del desarrollo del país socio (de índole política, económica o cultural, entre otros), incentivando con ello la articulación y despliegue de esta política y, en definitiva, el recurso a la cooperación Sur-Sur.

iii) Sin ser realidades estrictamente segmentadas, cada uno de estos tres elementos sociocognitivos fomenta el recurso a unas modalidades de cooperación sobre otras.

Aunque en la práctica estos procesos y elementos sociocognitivos aparecen más difusos y entremezclados –y no deben interpretarse, por lo tanto, como compartimentos estancos–, cada uno de ellos estimula en mayor medida el recurso a distintas modalidades de cooperación Sur-Sur.

Por un lado, el proceso de diferenciación, en la medida en que descansa en la creciente heterogeneidad que caracteriza a los países en desarrollo y en las distintas experiencias de desarrollo acumuladas, incentiva el establecimiento de esquemas de cooperación técnica. En este sentido, la percepción y constatación de que se dispone de unas capacidades y experiencias diferenciadas –algunas de las cuales se concentran en ámbitos donde otros países del entorno presentan necesidades y desafíos específicos–, fomenta el interés por explorar iniciativas de cooperación Sur-Sur basadas en la transferencia e intercambio de conocimientos entre países.

Por otro lado, la apertura de espacios de identificación positiva, en la medida en que se relaciona con cuestiones que requieren mayores dosis de acción colectiva y concertada entre países, lleva a dedicar especial atención al diálogo político y a una cooperación Sur-Sur más centrada en aspectos institucionales y normativos. Dentro de

este marco, adquiere especial relevancia, pues, el papel de los organismos regionales y multilaterales, como mecanismos orientados a la gobernanza del sistema internacional.

Por último, el elemento de instrumentalización estaría más en conexión con lógicas de marcado carácter político, en el que las distintas visiones ideológicas o la contribución a un determinado proyecto político adquirirían un mayor protagonismo, fomentando en muchas ocasiones la articulación de esquemas de cooperación Sur-Sur con una fuerte impronta política e ideológica.

En todo caso, como se señaló, es especialmente relevante destacar que estas tres dinámicas no actúan como realidades completamente segmentadas, presentando interrelaciones más complejas y difusas en la realidad. A modo de ejemplo, la apuesta por una cooperación Sur-Sur con un perfil más técnico no es ajena a la existencia de una determinada visión ideológica o de un proyecto político subyacente, como tampoco lo es el impulso de iniciativas de integración regional, el recurso a organismos multilaterales o la provisión de bienes públicos regionales; de igual modo, la articulación de una cooperación Sur-Sur de marcado carácter político también recurrirá en ocasiones a determinados esquemas de cooperación técnica o a iniciativas concretas de carácter regional o multilateral; y, en fin, la cooperación Sur-Sur más orientada a las cuestiones institucionales y normativas y a la construcción de marcos de gobernanza internacional también demandará importantes requerimientos técnicos y políticos. Todo ello da idea del grado de interconexión existente entre estos elementos.

iv) Los tres elementos sociocognitivos señalados (diferenciación, identificación positiva e instrumentalización) están presentes en cada uno de los tres estudios de caso analizados (Chile, Venezuela y Brasil), pero con un peso e incidencia claramente diferenciados, lo que condiciona la conformación de distintos modelos de cooperación Sur-Sur en estos países.

En las políticas de cooperación Sur-Sur desplegadas por Chile, Venezuela y Brasil se ha observado la presencia de los tres elementos sociocognitivos señalados (cuadro 6). En

el caso de Chile, el proceso de diferenciación se observa en la percepción que existe en este país de que se atesora un conjunto de capacidades específicas y diferenciales con el resto de países de la región como resultado de su experiencia exitosa de desarrollo.

Cuadro 6. Presencia de los tres elementos sociocognitivos en la cooperación Sur-Sur de Chile, Venezuela y Brasil

	Chile	Venezuela	Brasil
Diferenciación	Experiencia exitosa de desarrollo (modernización social, administración del Estado,...)	Defensa de un proyecto ideológico alternativo Elevada disposición de recursos energéticos	Experiencias exitosas de desarrollo (lucha contra la pobreza, agricultura, Sida,...) Rol como potencia emergente
Identificación positiva	Con el sistema multilateral	Con entorno regional Con los países antiimperialistas	Con entorno regional Con las potencias emergentes Con el sistema multilateral
Instrumentalización	Búsqueda de inserción internacional Presentación como socio fiable ante países del Norte Obtención de apoyo en organismos internacionales	Extensión del Socialismo del Siglo XXI Legitimación del proyecto político a nivel doméstico y regional Obtención de apoyo en organismos internacionales	Búsqueda de liderazgo regional Conformación de alianzas extrarregionales Obtención de apoyo en organismos internacionales Intereses económicos (BNDES, Petrobras,..)

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de caso

El elemento de identificación positiva se aprecia fundamentalmente en relación a los organismos internacionales y en la concepción fuertemente asentada de que se precisa un sistema multilateral sólido y eficaz para promover una mejor gobernanza internacional, lo que revertirá en el bienestar y estabilidad del país. Por último, el

elemento de instrumentalización de su política de cooperación Sur-Sur se observa en las oportunidades que se percibe que esta modalidad ofrece para mejorar la inserción internacional de Chile, construir una imagen de socio responsable ante los países del Norte y obtener apoyo en los organismos internacionales.

En el caso de Venezuela, el elemento de diferenciación descansa fundamentalmente en su presentación como una opción y un proyecto ideológico distinto y alternativo al sistema internacional capitalista vigente, aunque también en su elevada disposición de recursos energéticos como el petróleo. El elemento de identificación positiva se aprecia de manera más nítida con los países del entorno latinoamericano –al considerar que el triunfo de la revolución bolivariana depende de su extensión regional– y con los países identificados como aliados en su lucha anticapitalista y antiimperialista. Por último, además de para la obtención de apoyo en los diversos organismos internacionales en los que está presente, el elemento de instrumentalización se observa en el recurso a la cooperación Sur-Sur como modalidad útil para la transmisión y extensión del denominado Socialismo del Siglo XXI y para la legitimación interna de su proyecto político e ideológico.

En el caso de Brasil, el elemento de diferenciación reside fundamentalmente en la acumulación de experiencias exitosas en problemáticas de desarrollo específicas, como las cuestiones relativas a la pobreza y la desigualdad (a través de sus programas de transferencias condicionadas), la lucha contra el VIH/Sida, el desarrollo agrícola o la producción de biocombustibles. El elemento de identificación positiva se observa con los países de su entorno regional –cuyo desarrollo le provee mayor estabilidad política y comercial–, con la búsqueda de un sistema multilateral renovado –más democrático y representativo– que permita una mejor gobernanza global y, particularmente, en relación con las potencias emergentes con las que se percibe la existencia de agendas, objetivos e intereses compartidos en el sistema internacional. Por último, el elemento de instrumentalización se aprecia en las oportunidades que Brasil percibe que la cooperación Sur-Sur tiene para la obtención de apoyo en organismos internacionales, para la promoción de intereses económicos nacionales –fundamentalmente ligados a la actividad de entidades como BNDES y de Petrobras–, así como para la consolidación

de su liderazgo regional en América Latina y para la conformación de alianzas extrarregionales con países emergentes.

No obstante, aunque los tres elementos sociocognitivos están presentes en los tres países analizados, el peso e incidencia que presentan en cada uno de ellos es distinto, condicionando el recurso a distintos tipos de cooperación Sur-Sur. En el caso de Chile, como resultado de su experiencia de desarrollo, adquiere un peso especialmente significativo lo relativo al proceso de diferenciación, lo que incide en la conformación de un modelo de cooperación Sur-Sur con un perfil marcadamente técnico y fuertemente asentado en las capacidades y conocimientos acumulados por el país. En el caso de Venezuela adquiere un peso más significativo el proyecto ideológico en el que su cooperación Sur-Sur se inserta, lo que incide en la conformación de un modelo más marcado políticamente. Por último, en el caso de Brasil se observa un mayor equilibrio entre los tres elementos sociocognitivos, teniendo una especial relevancia en su cooperación Sur-Sur tanto la transferencia de experiencias exitosas acumuladas (diferenciación), como la búsqueda de marcos de gobernanza regional y global (identificación positiva) y la persecución de intereses nacionales (instrumentalización), componiendo en este sentido un modelo más híbrido, aunque con una marcada orientación normativa e institucional, donde el diálogo político desempeña un importante rol.

v) El modelo de cooperación Sur-Sur finalmente conformado por cada país analizado se relaciona estrechamente con la funcionalidad que dicho modelo ofrece para el despliegue de sus respectivos proyectos políticos y para los marcos de política exterior con los que cada uno de estos países opera.

A partir de los elementos sociocognitivos señalados –que, como se ha visto, estimulan el recurso a unas formas de cooperación sobre otras–, la fisonomía finalmente mostrada por la cooperación Sur-Sur de Chile, Venezuela y Brasil está en estrecha relación con la funcionalidad política que cada uno de estos modelos presenta para los proyectos políticos más amplios que cada uno persigue.

Así, en el caso de Chile, su cooperación Sur-Sur está en buena medida al servicio de un proyecto orientado a la inserción económica internacional, como parte de una estrategia de tipo adaptativo al sistema internacional vigente. Esto lleva a un modelo de cooperación Sur-Sur marcadamente técnico, muy asentado en la experiencia propia y centrado en América Latina, sin apenas sesgos políticos e ideológicos en la selección de sus socios (cuadro 7). En este contexto, la conformación de alianzas extrarregionales y el apoyo a los procesos de integración regional presentan una débil relevancia, optando por modelos de regionalismo abierto centrados en el libre comercio –como en el caso de la Alianza del Pacífico– cuando se les otorga mayor trascendencia (cuadro 7). Un modelo que, por lo demás, pone especial énfasis en el mantenimiento de buenas relaciones con los países desarrollados, tratando de situarse como socio preferente de la región para estos, lo que en buena medida explica su pertenencia a la OCDE y el protagonismo asumido en el recurso a la cooperación triangular de carácter Norte-Sur-Sur.

En el caso de Venezuela, su modelo de cooperación Sur-Sur trata de ser funcional a la extensión de la revolución bolivariana y del denominado Socialismo del Siglo XXI, como parte de una estrategia de tipo disruptivo y contrahegemónico en relación al sistema internacional vigente. Ello da lugar a una cooperación Sur-Sur de fuerte impronta política e ideológica –aunque trasciende estas afinidades a la hora de seleccionar sus socios–, orientada fundamentalmente a América Latina y que recurre de manera pronunciada a instrumentos de tipo energético-financieros.

A la vez, la cooperación Sur-Sur venezolana concede una especial relevancia a determinadas alianzas extrarregionales con aquellos países que identifica como socios en su lucha antiimperialista y, muy especialmente, a los procesos de integración regional en América Latina, optando por modelos de regionalismo postliberal o posthegemónico, especialmente el representado por el ALBA. En este marco, la cooperación Sur-Sur venezolana ha mostrado su distanciamiento y rechazo con los consensos provenientes del CAD de la OCDE, lo que también se relaciona con el desinterés mostrado hasta la fecha por los esquemas triangulares de cooperación con participación de donantes tradicionales del Norte.

Cuadro 7. Resumen de los principales rasgos de la cooperación Sur-Sur de Chile, Venezuela y Brasil

	Chile	Venezuela	Brasil
Modalidades e instrumentos predominantes	<ul style="list-style-type: none"> · Cooperación técnica · Protagonismo en cooperación triangular (Norte-Sur-Sur) 	Cooperación energética y financiera	<ul style="list-style-type: none"> · Cooperación técnica, financiera y diálogo político · Peso elevado de cooperación multilateral
Peso de la experiencia propia de desarrollo	Muy relevante	Poco relevante	Relevante
Presencia geográfica	América Latina	América Latina y "aliados antiimperialistas"	<ul style="list-style-type: none"> · América Latina · África (países lusófonos) · Asia
Sesgo ideológico en la selección de socios	No	Sí	No
Apoyo a los procesos de integración y modelo por el que se opta	<ul style="list-style-type: none"> · Escasa implicación · Modelo de regionalismo abierto (apertura comercial, TLC,...) Ej: Alianza del Pacífico 	<ul style="list-style-type: none"> · Elevada implicación · Modelo de regionalismo post-liberal / post-hegemónico · Ej: ALBA y UNASUR 	<ul style="list-style-type: none"> · Elevada implicación · Modelo de regionalismo post-liberal / post-hegemónico · Ej: UNASUR y MERCOSUR
Alianzas extrarregionales de tipo Sur-Sur	<ul style="list-style-type: none"> · Poco relevantes 	<ul style="list-style-type: none"> · Relevante bilateralmente: Rusia, China, Irán,... 	<ul style="list-style-type: none"> · Muy relevante, bilateral y multilateralmente: BRICS, IBSA,...
Posición respecto a cooperación Norte-Sur	Cercana, colaborativa (miembro OCDE)	Distante, rechazo	Distante, rechazo
Modelo resultante	Modelo de cooperación al servicio de una estrategia adaptativa al sistema internacional	Modelo de cooperación al servicio de un proyecto disruptivo y contrahegemónico	Modelo de cooperación al servicio de la búsqueda de proyección global desde el Sur

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de caso

Por último, en el caso de Brasil, su cooperación estaría al servicio de la búsqueda de una proyección global desde el Sur, lo que da lugar a un modelo de cooperación Sur-Sur que pretende ser funcional para reforzar su liderazgo regional y consolidarse como actor global. Esto lleva a un modelo de amplia cobertura geográfica –sin sesgos ideológicos en la selección de socios– que, sin desatender todo lo relativo a la transferencia de capacidades y conocimientos, pone el énfasis en el diálogo político y en los aspectos institucionales y normativos del sistema internacional, donde se dirimen cuestiones como la incidencia en la agenda internacional o la reforma de las instituciones internacionales.

En ese contexto, la cooperación Sur-Sur brasileña aparece fuertemente imbricada con la articulación de alianzas extrarregionales –particularmente con otras potencias emergentes, a través de plataformas como los BRICS o IBSA– y con el fortalecimiento de los procesos de integración regional en América Latina, a través de modelos postliberales como UNASUR. Por el contrario, ha mostrado una actitud distante respecto a los consensos gestados en el seno del CAD y a la articulación de la cooperación Sur-Sur con la tradicional cooperación Norte-Sur, aunque ha participado en determinadas iniciativas de carácter triangular con participación de países desarrollados.

vi) En la cooperación Sur-Sur se combinan componentes ligados a la solidaridad y la promoción del desarrollo con otras motivaciones estrechamente vinculados a la funcionalidad que esta política ofrece para la persecución de otros intereses y objetivos de quien la provee.

Por su particular naturaleza y cometido, las políticas de cooperación Sur-Sur son un instrumento especialmente relevante para incrementar el bienestar y las oportunidades de progreso de los países en desarrollo, presentando en este sentido unas interesantes potencialidades. No obstante, junto a este componente más ligado a la solidaridad y la promoción del desarrollo en el que descansa la cooperación Sur-Sur, la presente investigación ha puesto de manifiesto la concurrencia en el recurso a esta

modalidad de otras motivaciones más directamente ligadas a objetivos e intereses de quien la provee. De esta forma, sin cuestionar las aportaciones que la cooperación Sur-Sur está realizando (y cada vez en mayor medida puede realizar) en términos de desarrollo, es preciso reconocer la existencia de un más complejo entramado de lógicas e intereses en la conformación de esta política, de manera similar a lo que tradicionalmente ha sucedido con la cooperación Norte-Sur, donde la experiencia acumulada a lo largo de varias décadas de existencia ha mostrado la confluencia de lógicas y motivaciones muy diversas.

Con todas sus resistencias, deficiencias y limitaciones —cuyo análisis escapa de los objetivos de esta investigación—, cabe decir que en el caso de la cooperación Norte-Sur se han logrado significativos avances a lo largo de las últimas décadas para tratar de mitigar la presencia de determinados intereses del donante en la articulación de esta política, a través del progresivo establecimiento de diferentes normas, consensos, agendas y sistemas de registro estadístico. Reconociendo la particularidad que debe corresponder a la cooperación Sur-Sur —por su peculiar naturaleza y proceso de conformación histórica—, ejercicios similares resultan cada vez más necesarios en el ámbito de esta modalidad de cooperación, con el fin de poder sistematizar las acciones registradas bajo estos esquemas, establecer definiciones y orientaciones compartidas, mejorar los niveles de coordinación existentes al respecto y, en definitiva, aprovechar más adecuadamente las potencialidades y la capacidad de transformación que la cooperación Sur-Sur encierra en un mundo cada vez más complejo e interdependiente.

2. Líneas futuras de investigación

Como se ha visto, las conclusiones alcanzadas parecen confirmar las hipótesis iniciales de las que partía esta investigación. Del mismo modo, a partir de los resultados y hallazgos alcanzados por esta investigación, se ha identificado la existencia de diversas líneas de trabajo que se tratarán de abordar y desarrollar en los próximos años, detallándose a continuación algunas de las más relevantes:

1) En la medida en que los modelos analizados en esta Tesis Doctoral no agotan la amplia casuística que caracteriza a la cooperación Sur-Sur, se pretende abordar otros estudios de caso –tanto del ámbito latinoamericano, como de otras regiones en las que se comienza a detectar un mayor dinamismo de esta modalidad– que permitan ir acumulando una mayor evidencia empírica en torno a las lógicas y motivaciones que subyacen a la cooperación Sur-Sur y a las potencialidades que esta modalidad puede encerrar para el trabajo por la promoción del desarrollo a escala internacional.

2) Se pretende profundizar en el análisis de las implicaciones que la emergencia de la cooperación Sur-Sur comporta para el sistema clásico de cooperación internacional, no solo en términos de eficacia, sino de manera muy especial, en lo que afecta a su legitimidad y representatividad. En este sentido, la búsqueda de fórmulas que permitan una mayor gobernanza democrática del sistema de cooperación, en un contexto que se muestra en claro proceso de cambio y revisión, emerge como una línea de trabajo especialmente relevante en el futuro. Del mismo modo, el papel que pueden desempeñar modalidades derivadas de la cooperación Sur-Sur y que pueden estimular una cierta articulación con la cooperación Norte-Sur, como es el caso de la denominada cooperación triangular, merecerá también una especial atención en las líneas futuras de trabajo.

3) Una línea de investigación que se espera poder profundizar en el futuro es la que remite a la búsqueda de una convergencia entre los marcos de análisis de la cooperación Sur-Sur, por un lado, y de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, por otro. Como es sabido, en la cooperación Norte-Sur se reclama cada vez en mayor medida que la visión del desarrollo sea integrada en el conjunto de la acción pública y que no quede relegada tan solo a la política de ayuda, de limitadas capacidades y cuyos logros pueden verse cercenados por las políticas articuladas en ámbitos como el agrícola, el comercial o el medioambiental, por poner algunos ejemplos. En este sentido, resulta relevante aplicar este enfoque de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo a la actividad desplegada por los países del Sur, con el fin de no limitar el análisis a su simple papel como proveedores de ayuda, sino atender a su trascendencia como actores regionales o globales de desarrollo.

Junto a estas líneas de investigación que se pretenden desarrollar en los próximos años, los resultados obtenidos por esta Tesis Doctoral sugieren la pertinencia y necesidad de profundizar en los siguientes ámbitos de trabajo:

- Parece pertinente someter a análisis la visión de desarrollo que subyace a los distintos modelos de cooperación Sur-Sur. Siendo la existencia de distintas concepciones y visiones de desarrollo una cuestión especialmente relevante e inextricable de las políticas de cooperación, resulta de notable interés abordar los modelos de desarrollo que se pretenden promover a través de las distintas políticas de cooperación Sur-Sur existentes, las visiones en las que se sustentan y los principales elementos e implicaciones que los definen. El modelo económico que se promueve, su compatibilidad con el medio ambiente o la adecuada integración de enfoques de género emergerían así como algunas de las cuestiones clave a analizar.
- Se hace preciso analizar el papel que desempeña la sociedad civil en las políticas de cooperación Sur-Sur. Si bien hasta la fecha el rol de la sociedad civil en esta modalidad de cooperación ha quedado bastante relegado por distintas razones, la participación de este actor resulta crucial para la articulación, transparencia y legitimidad democrática de cualquier política pública, entre las que debieran incluirse la cooperación Sur-Sur.
- En la medida en que resulta difícil comprender la cooperación Sur-Sur sin atender a los procesos de integración regional en curso y a las distintas visiones y modelos de regionalismo existentes, se abre una interesante línea de trabajo en materia de cooperación Sur-Sur y procesos de integración regional, de tal modo que se atienda a las interconexiones, implicaciones y complementariedades que definen la relación entre ambos fenómenos.

ANEXO I. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

1. Juan Carlos Aguirre	AGCID
2. Bruno Ayllón	IUDC-UCM
3. Benito Baranda	América Solidaria
4. José Luis Cabezas	AECID
5. Daniel Castillo	AGCID
6. Manuel Cerezal	Banco Central de Venezuela
7. Jorge Dacarett	Exdirector de la AGCID
8. María del Carmen Domínguez	Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
9. Christian Freres	AECID
10. Eduardo Gálvez	Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
11. Pablo García	Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
12. Manuel Gómez-Galán	CIDEAL
13. Abrahan Landaeta	BANDES y Banco del ALBA
14. Cristina Lazo	Exdirectora de la AGCID
15. Enrique Maruri	Task-Team on South-South Cooperation (CAD)
16. Enrique O'Farill	AGCID
17. Andrés Pierantoni	Banco del ALBA y PDVSA
18. Eugenio Poessel	AGCID
19. José Félix Rivas	Banco Central de Venezuela
20. Solibella Rodríguez	Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela
21. Claudio Rojas	Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
22. José Antonio Sanahuja	ICEI-UCM
23. Nils-Sjard Schulz	Task-Team on South-South Cooperation (CAD)
24. Andrés Serbin	CRIES
25. Francis Valverde	Acción (Chile)
26. Alberto Van Klaveren	Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
27. Cristina Xalma	SEGIB
28. Gloria Yáñez	AGCID
29. Alfonso Zabaleta	Banco del ALBA
30. Ányela Zambrano	Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abarca (2001). "El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales", *Revista Ciencias Sociales*, vol. IV, nº94, Universidad de Costa Rica. pp.169-188.

ABC (2013). *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul*. Agencia Brasileña de Cooperación.

ABC (2014). *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Multilateral e Bilateral*. Agencia Brasileña de Cooperación.

Abdelal, R. (2007). *Capital Rules. The construction of Global Finance*. Harvard University Press.

Abdenur, A. (2014). "Emerging powers as normative agents: Brazil and China within the UN development system", *Third World Quarterly*, vol. 35, nº10, 1876-1893, Routledge.

Abdenur, A. (2011). "Brazil as a rising power", en De Coning, C., T. Mandrup y L. Odgaard. *The BRICS and Coexistence*. Routledge, London-New York.

Abdenur, A. y J.M. Rampini (2015). "A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento con Angola e Moçambique: Uma Visão Comparada" en Ramanzini, H. y L. F. Ayerbe (Orgs.). *Política Externa Brasileira. Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais*. Editora Cultura Académica.

Actis, E. (2014). "Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003-2013)" *Conjuntura Global*, Vol.3, n.1, enero-marzo., 2014, p. 21-27.

Adler, E. (2005). *Communitarian International Relations. The epistemic foundations of International Relations*. Routledge, London-New York.

Agarwal, M. (2013). "South-South Economic Cooperation: Emerging Trends and Future Challenges". Background Research Paper, *High Level Panel on the post-*

2015 Development Agenda, Mayo de 2013.

Agarwal, M. (2012). "South-South Economic Cooperation for a Better Future", en Chaturvedi, S., T. Fues y E. Sidiropoulos. *Development Cooperation and emerging powers. New Partners or Old Patterns?*, Zed Books. Pp. 37-63.

AGCID (2011a). *Balance de Gestión Integral 2011*. Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Santiago de Chile.

AGCID (2011b). *Estudio de la cooperación horizontal chilena gestionada por AGCID 2011*, Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Santiago de Chile.

AGCID (2011c). *Estudio de la cooperación triangular chilena gestionada por AGCID 2011*, Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Santiago de Chile.

AGCID (2010a). *Balance de Gestión Integral 2006-2010*, Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Santiago de Chile.

AGCID (2010b). *Estudio de la cooperación horizontal chilena gestionada por AGCID 2010*, Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Santiago de Chile.

AGCID (2010c). *Estudio de la cooperación triangular chilena gestionada por AGCID 2010*, Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Santiago de Chile.

AGCID y PNUD (2014). *Fondo Chile Contra el Hambre y la Pobreza*. Agencia de Cooperación Internacional de Chile-Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo.

AGCID y PNUD (2012a). *Buenas prácticas en cooperación Sur-Sur triangular de Chile: criterios y metodología de selección de casos*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Santiago de Chile.

AGCID y PNUD (2012b). *La cooperación triangular en América Latina y Chile; 2006-2010. Tendencias, actores y prioridades*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Santiago de

Chile.

AGCID y PNUD (2012c). *La cooperación triangular de Chile 1998-2010; características, fondos e instrumentos*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Santiago de Chile.

AGCID y PNUD (2012d). *Buenas prácticas en cooperación sur-sur triangular de Chile: análisis de casos*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Santiago de Chile.

ALBA-TCP (2014). *ALBA-TCP. Informe de Gestión 2004-2010. 10 años consolidando la solidaridad e integración entre los pueblos de Nuestra América*.

ALBA-TCP (2008). *Declaración Conjunta de la III Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP*, Caracas.

ALBA-TCP (2006). *Declaración Conjunta de la III Cumbre del ALBA-TCP*, La Habana.

Alden, Ch. y M. A. Vieira (2005). "The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism", *Third World Quarterly*, 2005, vol.26, nº7, págs.1077-1095.

Alden, Ch., S. Morphet, y M.A. Vieira (2010). *The south in world politics*. Palgrave Mcmillan, London-New York.

Alianza Contra el Hambre y la Pobreza (2004). *Relatoría del Grupo Técnico sobre Mecanismos Financieros Innovadores*, Brasilia.

Alonso, J.A. (2015a). "De la AOD a la cooperación para el desarrollo", en Alonso, J.A. (dir.). *Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la agenda de desarrollo post-2015*. Documento de Trabajo AECID, nº5, Madrid. pp. 28-33.

Alonso, J. A. (2015b). "La financiación de la agenda de desarrollo post-2015", en Alonso, J.A. (dir.). *Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer*

realidad la agenda de desarrollo post-2015. Documento de Trabajo AECID, nº5, Madrid. pp. 7-16.

Alonso, J. A. (2014). "Eficacia agregada de la ayuda: incidencia sobre el crecimiento del receptor", *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, nº3, Universidad Nacional a Distancia (UNED). pp. 154-188.

Alonso, J. A. (2013). "Cooperación con Países de Renta Media: un enfoque basado en incentivos". *Documentos de Trabajo AECID*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.

Alonso, J. A. (2012). "From aid to global development policy". *DESA Working Paper 121*. New York: Ecosoc, Naciones Unidas.

Alonso, J. A. (2007) (Dir.). *Cooperación con Países de Renta Media*. Editorial Complutense, Madrid.

Alonso, J.A. (2006). "La eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones", *Revista CIDOB nº 72*, Barcelona. pp 17-39.

Alonso, J. A. (2005). "Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿nueva agenda de desarrollo?", *Cuadernos de Información Económica*, nº 187, julio/agosto 2005, Madrid.

Alonso, J. A. (2002). "Bienes públicos globales y cooperación al desarrollo". *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional* Barcelona: Intermón Oxfam. Pp. 127-153

Alonso, J. A. (2000). "Instituciones multilaterales y gobernabilidad del sistema internacional" en Alonso, J. A. y Ch. Freres (Eds.). *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*. Civitas, Madrid. pp. 41-96.

Alonso, J. A. y V. Fitzgerald (eds.) (2003). *Financiación del desarrollo y coherencia en la política de los donantes*. La Catarata.

Alonso, J.A. y C. Garcimartín (2005). "Apertura comercial y estrategia de

desarrollo”, en Alonso, J. A. y C. Garcimartín (Eds.). *Comercio y desigualdad internacional*. La Catarata, Madrid. pp.45-76

Alonso, J. A. y Glennie, J. (2015). “What is development cooperation?”, *2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs*, febrero 2015, nº1, ECOSOC.

Alonso, J. A. y J. A. Sanahuja (2006). “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo”, *Intermón Oxfam. La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona. pp. 179-204.

Alonso, J. A., P. Aguirre, R. Madrueño y N. Millán (2010). *Coherencia de Políticas para el Desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Fundación Carolina, DT nº 42, Madrid.

Alonso, J. A., P. Aguirre y G. Santander (2011). *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*. Fundación Carolina-CEALCI, DT nº51, Madrid.

Alonso, J. A., J. Glennie y A. Sumner (2014a). “Recipients and Contributors: middle income countries and the future of development cooperation”. *DESA Working Paper nº135*, Naciones Unidas, Nueva York.

Alonso, J. A., A. L. Cortez y S. Klasen (2014b). “LDC and other country groupings: how useful are current approaches to classify countries in a more heterogeneous developing world?”, *CDP Background Paper nº21*, Department of Economic and Social Affairs, Naciones Unidas.

Alonso, J. A., C. Garcimartin y V. Martín (2012) “Aid, institutional quality and taxation”, en Alonso, J.A. y J.A. Ocampo, *Development Cooperation in Times of Crisis*, New York, Columbia University Press.

ALOP (2010). *Cooperación Sur-Sur: ¿un desafío al sistema de ayuda?*. ALOP-The Reality of Aid, Medellín.

Altmann, J (2011). “Nuevos escenarios de integración regional: el ALBA”, en Altmann, J. (Ed.). *América Latina y El Caribe. ALBA: ¿una nueva forma de*

integración regional? Teseo-FLACSO-Fundación Carolina-OIRLA, Buenos Aires. pp. 85-106.

Altmann, J. (2007). *Dossier: ALBA. Alternativa Bolivariana para América Latina*. FLACSO-Fundación Carolina, San José.

Álvarez, I. (2013). *Financiarización, nuevas estrategias empresariales y dinámica salarial. El caso de Francia entre 1980 y 2010*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Amín, S. (2005). *Por un mundo multipolar*. El viejo topo, Madrid.

Amin, S. (2002). "Convergencia en la diversidad de los movimientos sociales", en Díaz-Salazar, R. *Justicia global. Las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*. Icaria, Barcelona. pp.343-346.

Amorim, C. (2012). "Estrategia de defensa de Brasil y de América del Sur", *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol.32, nº2, Santiago de Chile.

Amorim, C. (2010). "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview". *Revista Brasileña de Política Internacional*, nº 53 (edición especial), pp. 214-240.

Aranda, G. y Riquelme, J. (2011). "La política exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional", Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, vol.6, nº11, enero-junio 2011, pp. 11-41.

Archibugi, D. (2005). *La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas*. Centro de Investigación para la Paz, Madrid.

Archibugi, D. y Held, D. (2012). "La democracia cosmopolita: caminos y agentes" *,Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº117; Madrid. pp. 57-86.

Arenal, C. del. (2007). *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid,

Tecnos, 4ªed.

Arcos, M. (2014). “Brasil: la política exterior de un país con vistas a África”. *Documento Opinión 26/2014 IEEA*, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Arenal, C. del (2002). “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales. Un reto para la teoría y para la política”, en VVAA. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Universidad del País Vasco.

Ashoff, G. (2009). “Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias”. Ponencia presentada en el Taller del Foro Europa-América Latina *Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina*. Bogotá, 6 de marzo de 2009.

Ashoff, G. (2005). “Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU”, *Insecurity and development Regional issues and policies for an interdependent world*. Bonn: German Development Institute.

Ayllón, B. (2014). “Cooperación Sur-Sur, Organizaciones de la Sociedad Civil y Desarrollo de Capacidades en América Latina: ¿antagonismo o convergencia?”, en Cubero, E. y Alejo, A (comp.). *La relación entre gobierno y sociedad civil. Miradas internacionales*. Secretaría de Relaciones Exteriores de México. pp. 17-72.

Ayllón, B. (2013a). *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?*. Editorial IAEN, Quito.

Ayllón, B. (2013b). “Nuevos horizontes en la cooperación brasileña: proyectos estructurantes, sistemas de información y triangulación”, en Ayllón, B. y T. Ojeda (Coords.), *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. La Catarata-IUDC, Madrid. pp. 64-86.

Ayllón, B. (2012). "Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur". *Revista CIDOB nº97-98. El Brasil de Dilma Rousseff: balance del primer año de gobierno*. pp. 189-204.

Ayllón, B. (2011). "Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: poderes emergentes y cooperación Sur-Sur", *Revista Relaciones Internacionales*, nº40/2011. Pp. 97-119.

Ayllón, B. (2010). "La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente", *ARI 143/2010*, Real Instituto Elcano, Madrid.

Ayllón, B. (2009a). "Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: implicaciones para la cooperación española". *Comentario FRIDE*, Madrid, junio 2009.

Ayllón, B. (2009b). "El papel de los donantes emergentes en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. El caso de Brasil", en Rodríguez, I. y C. Teijo (eds.). *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle*. La Catarata-IUDC. pp. 279-295.

Ayllón, B. y I. Costa (2010). "La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior", en Ayllón, B. y Surasky, J. (Coords.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. La Catarata-IUDC, Madrid. pp. 69-102.

Ayllón, B. y T. Ojeda (Coords.) (2013). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. IUDC-La Catarata, Madrid.

Ayllón, B. Ojeda, T. y Bancet, A. (2013). "La Cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda". *Documento de Trabajo nº27*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM), Madrid.

Ayllón, B., T. Ojeda y J. Surasky (coords.) (2014). *Cooperación Sur-Sur*.

Regionalismo e integración en América Latina. La Catarata-IUDC, Madrid.

Ayuso, A. y A. Costafreda (2013). "Retos para la apropiación democrática y la rendición de cuentas mutua de la nueva agenda" en Alonso, J.A. (dir.). *Compromiso Global por un Desarrollo Incluyente y Sostenible. Documentos de Trabajo de la Cooperación Española nº2*, SGCID, Madrid. pp. 24-40.

Bacaría, J. (2010). "Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur" en Cienfuegos, M. y Sanahuja, J.A. (eds.) (2010). *Una región en construcción: UNASUR y la integración de América del Sur*. Fundación CIDOB, Barcelona. pp. 245-272.

Baldwin, D. A. (ed.) (1993). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Nueva York, Columbia University Press.

Banco del ALBA (2008). *Convenio Constitutivo del Banco del ALBA*, Caracas.

Banco Mundial (2011). *Global Development Horizons 2011. Multipolarity: The New Global Economy*. Banco Mundial, Washington.

Banco Mundial-IPEA (2012). *Bridging The Atlantic. Brazil and Sub-saharan Africa South-South Partnering for Growth*. Banco Mundial-IPEA.

Barbagelata, E., C.A. Da Silva, M.F. Fochesatto y F. Gabás (2012). "El rol de IBSA en un marco de cooperación Sur-Sur y su relación con Argentina", Poencia presentada en el VI Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 21-23 noviembre de 2012.

Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 3ª ed.

Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global. Nueva economía política mundial*. Paidós, Barcelona.

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI, Madrid.

Benzi, D. (2015). "Estrategias de desarrollo y cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe", *Revista Patria nº4, Dossier Cooperación Sur-Sur en defensa*,

Quito. Pp. 157-171.

Benzi, D. y G. Lo Brutto (2013). "La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)", en Aceves, L. y H. Sotomayor (coords.). *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*. Ediciones EyC, México. Pp. 217-250.

Benzi, D. y Zapata, X. (2013). "Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación Sur-Sur: El caso de la Venezuela bolivariana y Petrocaribe", *América Latina Hoy*, nº63, 2013, pp. 65-89.

Berger, P. L. y T. Luckmann (1968). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Bhagwati, J. (1995). "US Trade Policy: the Infatuation with Free Trade Areas", en Bhagwati, J. y O.E. Krueger (eds.). *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC.

Bieler, A. y A. Morton (2004). "A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-gramscian perspectives in International Relations", *Capital & Class*, Spring 2004. pp.85-113.

Boersner, D. (2008). "La política exterior de Venezuela desde una perspectiva progresista", Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

Boron, A. y G. Lechini (2006). *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.

Breslin, S., C. W. Hughes, N. Phillips y B. Rosamond (2002). *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases*. Routledge, Londres-New York.

Briceño, J. (2014). "Del regionalismo abierto al regionalism poshegemónico en América Latina", en Soto, W. *Política internacional e integración regional*

comparada en América Latina. FLACSO, pp. 23-34.

Briceño, J. (2012). "Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo", en Briceño, J. *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Teseo, Argentina. Pp. 121-163.

Briceño, J. (2011). "El ALBA como propuesta de integración regional", en Altmann, J. (Ed.). *América Latina y El Caribe. ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?* Teseo-FLACSO-Fundación Carolina-OIRLA, Buenos Aires. pp. 19-84.

Brown, M., O. R. Coté., S. M. Lynn-Jones y S. E. Miller (Eds.) (2004). *New global dangers: changing dimensions of international security*. Cambridge, University Press.

Browne S. y T. Weiss (2014). "Emerging powers and the UN development system: canvassing global views", *Third World Quarterly*, vol. pp. 35:10, 1894-1910.

Bryan, T. (2009). "PetroCaribe and CARICOM: Venezuela's Resource Diplomacy and its Impact on Small States Regional Cooperation", en Cooper, A. y Shaw, T. (eds.). *The Diplomacies of Small States*. Palgrave Mcmillan, pp. 143-159.

Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid, La Catarata.

Burgues, S. (2009). *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. University Press of Florida.

Burgues, S. (2008). "Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War", *International Relations*, vol. 22(1): 65-84, SAGE publications.

Buzan, B. y L. Hansen (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge, University Press.

Buzan, B., Ch. Jones y R. Little (1993). *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*. Nueva York: Columbia University Press.

Buzzi, A.R. (1969). *La teoría política de Antonio Gramsci*. Fontanella, Barcelona.

Caballero, S. (2011). “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana”, *Revista Brasileña de Política Internacional*, nº54 (2), pp.158-172.

Cabral, L. y J. Weinstock (2010a). “Brazil: an emerging aid player”. *ODI Briefing Paper 64*, Overseas Development Institute, London.

Cabral, L. y J. Weinstock (2010b). *Brazilian Technical Cooperation for Development. Drivers, mechanics and future prospects*. Overseas Development Institute, London.

CAD-OCDE (2015). *Modernisation of the DAC Statistical Framework: ODA, TOSSD and Climate-Related Development Finance*. DAC Working Party on Development Finance Statistics, mayo de 2015, París.

CAD-OCDE (2014a). *Modernising the reporting on ODA loans-risks-adjusted grant equivalents and other approaches*. DAC Working Party on Development Finance Statistics, abril 2014, París.

CAD-OCDE (2014b). *Development Finance: Total Official Support for Development – An Emerging Concept In Support of the Post-2015 Sustainable Development Goals*. Octubre 2014, París.

CAD-OCDE (2014c). *Modernising the reporting on Non-Grant Instruments. Status Report and Work Plan*. DAC Working Party on Development Finance Statistics, abril 2014, París.

CAD-OCDE (2011). *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, 2011.

CAD-OCDE (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD-OCDE, París.

CAD-OCDE (2009). *Development Assistance Committee Reflection Exercise. Investing in Development: A Common Cause in a Changing World*, CAD-OCDE, París.

CAD-OCDE (2008). *Programa de Acción de Accra*. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, 2008.

CAD-OCDE (2005). *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París, 2005.

CEPM (2009). *Proyecto Mesoamérica. Informe Ejecutivo 2008-2009*, Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, Guanacaste, Costa Rica, 29 de julio de 2009.

CEPM (2008). *El PPP: avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Informe Ejecutivo*, Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, Villahermosa, México, junio de 2008.

Chang, H. (2004). *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. La Catarata, Madrid.

Chaturvedi, S. (2012). "Development cooperation: contours, evolution and scope", en Chaturvedi, S., T. Fues y E. Sidiropoulos. *Development Cooperation and emerging powers. New Partners or Old Patterns?*, Zed Books. Pp. 13-35.

Chaturvedi, S., T. Fues y E. Sidiropoulos (2012). *Development Cooperation and emerging powers. New Partners or Old Patterns?*, Zed Books.

Checkel, J. (1999). "Social construction and integration". *Journal of European*

Public Policy, 6:4. Pp. 545-560.

Checkel, J. (1998), "The Constructivist Turn in International Relations", *World Politics*, 50: 2, 324-348.

Chen, S. y M. Ravallion (2012). "More Relatively-Poor in a Less-Absolutely Poor World", *World Bank Policy Research Paper 6144*, Banco Mundial.

Christensen, S.F. (2013). "Brazil's Foreign Policy Priorities", *Third World Quarterly*, vol. 34, nº2, 2013. Pp. 271-286. Routledge.

Cienfuegos, M. y J. A. Sanahuja (cords) (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB.

Colacrai, M. y Lorenzini, M.E. (2005). "La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias", en *Confines*, nº 1/2, agosto-diciembre 2005, pp. 45-63.

Cohen, B. (2012). "The International Monetary System: Diffusion and Ambiguity", en Fels, E., J. F. Kremer y K. Kronenberg. *Power in the 21st Century. International Security and International Political Economy in a Changing World*, Springer. pp. 195-210.

Cohen, B. J. (2006). "The macrofoundations of monetary power", en Andrews, D. M. (Ed.), *International Monetary Power*. Ithaca, Cornell University Press. pp. 31-50

Comisión Europea (2011). *Increasing the Impact of EU Development Policy: An Agenda for Change*. COM (2011)/637 final, 13 octubre 2011, Bruselas.

Corrales, J. (2011). "Conflicting goals in Venezuela's Foreign Policy", en Clem, R. y Maingot, A. (eds.). *Venezuela's Petro-Diplomacy. Hugo Chávez's Foreign Policy*. University Press of Florida, pp. 33-48.

Corrêa, B. (2011). "Brasil: en busca del liderazgo regional", en Santander, G. (coord.). *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Estudios e

Informes ICEI, Madrid. pp. 19-41.

Correa, R. (2005). *Construyendo el ALBA. Nuestro norte es el sur*. Caracas, Ediciones del 40º aniversario del Parlamento Latinoamericano.

COSIPLAN (2011). *Plan de Acción Estratégico 2012-2022*. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), UNASUR.

Costa, A. (2012). “Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza”, *Revista CIDOB nº97-98. El Brasil de Dilma Rousseff: balance del primer año de gobierno*, pp. 175-187.

Cox, R. (1996). “Social forces, states and world orders: beyond international relations theory (1981)” en Cox, R. y Sinclair, T. *Approaches to world order*. Cambridge University Press. pp. 85-123.

Cox, R. y T. Sinclair (1996). *Approaches to world order*. Cambridge University Press.

Dauvergne, P. y D. Farias (2012). “The Rise of Brazil as a Global Development Power”, *Third World Quarterly*, 33:5, 903-917.

De la Fuente, R. (coord.) (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. La Catarata-IUDC.

D’Elia, Y. (Coord.) (2006). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, Caracas.

D’Elia, Y. y Cabezas, L.F. (2008). *Las misiones sociales en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, Caracas.

De Lombaerde, P. y L. J. Garay (2008). “El nuevo regionalismo en América Latina”, en De Lombaerde, P., S. Kochi y J. Briceño (eds.). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid. pp. 3-35.

Déniz, J. (2013). “La experiencia venezolana como un caso de desarrollo alternativo”, en Vidal, G., Guillén, A. y Déniz, J. (Coords.). *América Latina: ¿cómo construir el desarrollo hoy?* Fondo de Cultura Económica, España. pp. 267-290.

Déniz, J. (2011). “Venezuela: luces y sombras”, en Déniz, J., De León, O. y Palazuelos, A. *Nuevas estrategias económicas en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela.* La Catarata, Madrid. pp. 221-254.

De Renzio, P. y J. Seifert (2014).” South–South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options”, *Third World Quarterly*, vol. 35:10, pp.860-1875.

De Renzio, P., G. Zoccal, J. Moura y A. Niv (2013). “Brazil and South-South Cooperation: How to Respond to Current Challenges”. *BPC Policy Brief V.3.*, nº55, Brics Policy Center.

De Sousa, B. (2011). “Epistemologías del Sur”, *Utopía y Praxis Latinoamericana*, año 16, nº54. pp. 17-39.

De Sousa, P.A. (2008). “El combate al hambre y el nuevo marco de las políticas públicas: implementando un efectivo Estado de Bienestar Social en Brasil”, *Revista IUDC nº22*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, pp. 11-26.

Díaz-Salazar, R. (2002). *Justicia global. Las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre.* Icaria, Barcelona.

Díaz-Salazar, R. (2001). *Desigualdades internacionales. ¡Justicia ya!*. Icaria, Madrid.

Díaz-Salazar, R. (1991). *El proyecto de Gramsci.* Anthropos, Madrid.

Dieterich, H. (2005). *Hugo Chávez y el Socialismo del siglo XXI.* Caracas, Monte Ávila Editores.

Domínguez, R. (2015). “El tamaño importa: la financiación reembolsable en la cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil”. *DT Cooperación y Desarrollo 01/2015*, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, COIBA, Universidad de Cantabria.

Duarte, R. (2011). “La política exterior brasileña: cambios institucionales y nuevas acciones en las relaciones con el Sur”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol.6, nº11. Pp. 43-68.

Duffield, M. (2004). *Las nuevas guerras en el mundo global: la convergencia entre desarrollo y seguridad*. La Catarata, Madrid.

Echart, E. (2009). “La agenda del desarrollo. Potencialidades y límites de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, en Rodríguez, I. y C. Teijo (eds.). *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle*. La Catarata-IUDC. pp. 89-99.

ECOSOC (2008). *Trends in South-South and triangular development cooperation*, United Nations Economic and Social Council.

Ellner, S. (2009). “La política exterior del Gobierno de Chávez: la retórica chavista y los asuntos sustanciales”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2009, vol.15, nº1. pp. 115-132.

Elsenhans, H. (1991). *Development and underdevelopment. The history, economics and politics of North-South relations*. Sage Publications, London.

Espinosa, E. (2011). “El ALBA: teoría y práctica de la integración regional”, en Altmann, J. (Ed.). *América Latina y El Caribe. ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?* Teseo-FLACSO-Fundación Carolina-OIRLA, Buenos Aires. pp. 155-188.

Esteves, P. y M. Assunção (2014). “South–South cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN”, *Third World Quarterly*, vol. 35:10, pp. 1775-1790.

Esteves, P., F. Neves, A. Fernandes, A. Niv y Assunção, M. (2011). “BRICS,

cooperation for development and the Busan IV High Level Forum On AID Effectiveness”, *BRICS Policy Brief*, Diciembre 2011.

Ethier, W. (1998). “Regionalism in a multilateral world”, *Journal of Political Economy*, vol. 106, nº6. pp. 1214-1245.

Evans, P., H. Jacobson y R. Putnam (1993). *Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.

Fernandois, J. (2012). “De país problemático a nación preferida”, en Artaza, M. y Ross, C. *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. RIL editores, Santiago. pp. 471-499.

Fernandois, J. (2006). “Inserción global y malestar regional: la política exterior chilena en el ciclo democrático, 1990-2006”, en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 39, nº154, julio-septiembre 2006, Universidad de Chile-IEI, Santiago. pp. 91-99.

Flemes, D. (2013). “Network Powers: strategies of change in the multipolar system”, *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 6, 2013, pp 1016–1036.

Flemes, D. (2010). “IBSA: South-South Cooperation or Trilateral Diplomacy in World Affairs?”, en IPC, *South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus nº 20*, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia.

Flisfisch, A. (2012). “La política exterior chilena y América del Sur”, en Artaza, M. y Ross, C. *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. RIL editores, Santiago. pp. 527-560.

Fonseca, G. (2011). “Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy”, *Global Governance* nº17, pp. 375-397.

Fordelone, Y. (2009). *Triangular cooperation and aid effectiveness*. Paper presented at the OECD/ DAC Policy Dialogue on Development Cooperation,

Mexico City, 28–29 September 2009.

Freres, Ch. (2013). *El intercambio de conocimientos en la cooperación triangular en América Latina y El Caribe. Una mirada exploratoria*. Centro de Información sobre la Cooperación Internacional, Bogotá.

G-20 (2010). *Seoul Development Consensus for Shared Growth*. Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010; G20 (2010). *Multi-Year Action Plan on Development*. Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010.

G-8 (2009). *Concluding Report of the Heiligendamm Process*. Cumbre de L'Aquila, Italia, 8-10 de julio de 2009.

Gálvez, E. (2012). "Diplomacia multilateral de Chile post 1990", en Artaza, M. y Ross, C. *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. RIL editores, Santiago. pp. 165-186.

George, S. (1994). *El efecto boomerang: conflicto en el retorno de la deuda del Tercer Mundo*. Intermón, Barcelona.

Giaccaglia, C. (2010). "El accionar de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) en las negociaciones mundiales en materia de salud. La cuestión de las patentes farmacéuticas". *Revista Papel Político* (Colombia), Vol. 15, No. 1, 285-305, enero-junio 2010.

Giddens, An. (1995) [1984]. *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu editores, Buenos Aires.

Gill, S (Ed.) (1993). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge University Press.

Gill, S. R. y D. Law (1989). "Global Hegemony and the Structural Power of Capital", *International Studies Quarterly*, vol. 33, nº4. Pp.475-499.

Gilpin, R. G. (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, GEL.

Glennie, J. (2011) "The role of aid to middle-income countries: a contribution to evolving EU development policy". *ODI Working Paper, 331*, London: Overseas Development Institute.

Gobierno de Chile (2010). *Programa de Gobierno 2010-2014*, Santiago de Chile.

Gobierno de Venezuela (2013). *Plan de la Patria. Programa del Gobierno Bolivariano 2013-2019*. Gobierno de Venezuela, Caracas.

Gobierno de Venezuela (2007a). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista – PPS. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Gobierno de Venezuela, Caracas.

Gobierno de Venezuela (2007b). *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del sur*. Ediciones del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Caracas.

Gobierno de Venezuela (2006). *Ideario Bolivariano. Manual de Formación Sociopolítica*. Gobierno de Venezuela, Caracas.

Gobierno de Venezuela (2004). *La Nueva Etapa, el Nuevo Mapa Estratégico*. Gobierno de Venezuela, Caracas.

Gobierno de Venezuela (2001). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2001-2007)*. Gobierno de Venezuela, Caracas.

Gomes, M. (2009). "La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol.4, nº8. Pp. 101-122.

Gomes, M. (2008). "Las estrategias de cooperación Sur-Sur en el marco de la política exterior brasileña de 1993 a 2007", *Revista IUDC nº22*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, pp. 121-144.

Gómez, P. J. (2014). "La crisis y los Estados de Bienestar en Europa", *VII Informe*

sobre *Exclusión y Desarrollo Social en España*, Documento de Trabajo 8.3, Fundación Foessa.

Gómez Galán, M., B. Ayllón, B. y M. Albarrán. (2011). *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. CIDEAL, Madrid.

González, E. (2006). "Las dos etapas de la política exterior de Chávez". *Nueva Sociedad*, nº 205, septiembre-octubre 2006. pp. 159-171.

Gore, Ch. (2013). "The New Development Cooperation Landscape: actors, approaches, architecture", *Journal of International Development*, nº25, pp. 769-786.

Grasa, R. (2007). "Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana" en *Revista CIDOB*, nº76, Barcelona. pp. 9-46.

Grasa, R. (1997): "La reestructuración de la teoría de las relaciones internacionales en la postguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo neoinstitucional", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*, Madrid, Servicio Ed. de la Universidad del País Vasco/Tecnos, pp. 103-147.

Gratius, S. (2007). "Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?", *FRIDE Working Paper nº35*, abril 2007, Madrid.

Guzzini, S. (2000). "A Reconstruction of Constructivism in International Relations", *European Journal of International Relations*, vol. 6 (2). pp. 147-182.

Guzzini, S. (1993). "Structural power: the limits of neorealist power analysis", *International Organization*, 47. pp. 443-478.

Harnecker, M. (2004). *Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre de 2004*, Teatro de la Academia Militar.

Held, D. (2012). *Cosmopolitismos. Ideales y realidades*. Alianza, Madrid.

Held, D. (2005). *Un pacto global: una alternativa socialdemócrata al Consenso*

de Washington. Taurus, Madrid.

Herbert, R. (2012). "Sixty Years of Development Aid: Shifting Goals and Perverse Incentives", en Chaturvedi, S., T. Fues y E. Sidiropoulos. *Development Cooperation and emerging powers. New Partners or Old Patterns?*, Zed Books. Pp. 67-94.

Hettne, B. (2005) "Beyond the New Regionalism", *New Political Economy*, vol.10, nº4. Pp.543-571.

Hettne, B. y F. Söderbaum (2000). "Theorising the Rise of Regioness", *New Political Economy*, vol. V, nº3. Pp. 457-473.

Hettne, B., I. Andras y O. Sunkel (2001). *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*. Palgrave MacMillan, Londres.

Hettne, B., I. Andras y O. Sunkel (1999). *Globalism and the New Regionalism*. Palgrave MacMillan, Londres.

Hirst, M. (2010). "América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales", en Ayllón, B. y J. Surasky (coords.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. La Catarata-IUDC, Madrid. pp. 17-39.

Hirst, M. (2006). "Los desafíos de la política sudamericana de Brasil", en *Nueva Sociedad*, 205, septiembre-octubre 2006.

Hobsbawn, E. (1999). "Primer Mundo y Tercer Mundo después de la Guerra Fría", *Revista CEPAL* nº67, Santiago.

Hopf, T. (1998). "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, vol. 23. Nº1, pp.171-200.

Ibarra, D. (2004). "Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas". *Revista de la CEPAL*, nº82. pp. 7-17.

IBSA (2003). *Declaración de Brasilia*, 6 de junio de 2003, Brasil.

IBSA-Naciones Unidas (2014). *IBSA Fund. Overview of Project Portfolio 2014*.

IBSA-Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur.

IPEA (2014). *Brazilian Cooperation for International Development 2010*.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

IPEA (2012). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI): O Brasil e os Fundos Multilaterais de Desenvolvimento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

IPEA (2010). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

Jervis, Robert (1999). "Realism, Neo-liberalism and Cooperation". *International Security*, vol. 24, nº 1, p. 42-63.

John de Sousa, S.L. (2010). "Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A Good Partner for European Donors?". *DIE Briefing Paper 5/2010*, German Development Institute.

John de Sousa, S.L. (2008). "Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden", *Revista Política Exterior*, nº121, vol.22, enero/febrero 2008, pp.165-167.

Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global*. Tusquets.

Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. Tusquets, Barcelona.

Kanbur, R. y A. Sumner (2012). "Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty", *Journal of International Development*, vol. 24.6: 686-69

Kaul, I., I. Grunberg, y M. Stern. (1999). *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*. Oxford: PNUD, Oxford University Press.

Kennan, G. (1957). *American Diplomacy, 1890-1950*. Nueva York: Mentor

Books, 1957.

Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

Keohane, R.O. y J. Nye (1977). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown.

Keohane, R.O. y J. Nye (Eds.) (1972). *Trasnational Relations and World Politics*. Harvard University Press.

Kern, A. y L. Weisstaub (2011). “El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Número 27, invierno 2011. IUDC-UCM, pp. 83-95.

Kharas, H. (2011). “Coming Together: How a New Global Partnership on Development Cooperation was Forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness”, *ARI 164/2011*, Real Instituto Elcano, Madrid.

Krasner, S. (1985). *Structural conflict: The third world against global liberalism*. Berkley, University of California Press.

Lassey, P. (2010). *South-South and Triangular Cooperation. With a Focus on Multilateral Platforms acknowledging the Aid Efectiveness Agenda*. Swedish Development Cooperation Agency, SIDA.

Lazo, C. (2012). “Chile y la cooperación internacional: 20 años de experiencia (1990-2010), en Artaza, M. y Ross, C. *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. RIL editores, Santiago. pp. 367-396.

Lechini, G. (2007). “IBSA: Una opción de Cooperación Sur-Sur”, en Girón, A. y E. Correa. *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Lechini, G. (2006). “¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia África y la nueva

Sudáfrica”, en Boron, A. y G. Lechini. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.

Lengyel, M. y Malacalza, B. (2011). “What do we talk when we talk about South-South Cooperation? The construction of a concept from empirical basis”, *IPSA-ECPR Joint Conference Whatever Happened to North-South?*, Febrero 2011, Sao Paulo.

Lipietz, A. (1997). "The Post Fordist World: Labor Relations, International, Hierarchy and Global Economy", *Review of International Political Economy* vol. 4, nº 1, pp. 1-41.

Lipietz, A. (1992). *Towards a New Economic Order. Post-Fordism. Ecology, and Democracy*. Oxford University Press.

Lipietz, A. (1987). *Mirages and Miracles*. Londres, Verso.

Lo Brutto, G. y C. H. González (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, *Revista CESLA*, nº17, Universidad Warszawski, Varsovia. Pp. 119-149.

López, M.F. y Villani, D. (2014). “El acuerdo Petrocaribe en el marco de la Cooperación Sur-Sur y su relevancia política y económica”, en Serbin, A., Martínez, L, y Ramanzini, H. (Coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y El Caribe*, nº10, CRIES, Buenos Aires. pp. 179-206.

Lukes, S (1974). *Power: a radical view*. Londres, Palgrave.

McDonald, M. (2002). “Human security and the construction of security”, *Global Society*, 16 (3), pp.277-295.

Mack, A. (2005). “El concepto de seguridad humana”, *Papeles de cuestiones*

internacionales, nº90, pp.11-18, CIP-Fuhem e Icaria, Madrid.

MacLean, S., D. R. Black y T. Shaw (Eds.)(2006). *A decade of human security: global governance and new multilateralism*. Hampshire; Burlington; Ashgate.

Malamud, A. y J.C. Rodríguez (2014). “A caballo entre la región y el mundo. El dualismo creciente de la política exterior brasileña”, *Desarrollo Económico*, vol.54, nº212.pp- 63-78.

Malacalza, B. (2012). “La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Mural Internacional*, V.5, nº2. pp. 163-176.

Martínez, I. (2010). “La cooperación internacional en Chile” en Freres, Ch. (Dir.),
Martínez, I. y Angulo, O. (2011). *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo nº46, Madrid.

Martínez, I. y J. A. Sanahuja. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Documento de Trabajo nº38, Fundación Carolina, Madrid.

Martínez, I. y G. Santander (2011). “La cooperación descentralizada: aportaciones para la eficacia de la ayuda”, *Revista Sistema nº220*, enero 2011. pp.79-98.

Martínez, I. y G. Santander (2009). “La Declaración de París y la cooperación descentralizada” en *Anuario 2008 de la Cooperación Descentralizada*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Barcelona.

Martínez, I., Medina, J. y Santander, G. (2012). *La cooperación madrileña: crisis de una política necesaria*. Editorial Plataforma 2015 y más, Madrid.

Martínez, M. J. (2013). “La reforma del sistema internacional de cooperación frente al horizonte post-2015: retos, propuestas y realidades”, *Revista de*

Economía Mundial, nº36, 2014. pp. 71-93.

Mawdsley, E. (2012). *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. ZED Books.

Masagão, V., B. Suyama y L. Lopes (2012). "Emerging Brazilian cooperation: Reflections on its parameters and public-private boundaries", en *Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development? Reality of Aid Report 2012*. Philippines: Ibon international. pp. 153-161.

Mercadante, A. (2013). *Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013)*. Clave Intelectual, España.

Milanovic, B. (2012). "Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates", *Journal of Economic Inequality*, 10. Pp. 1-18.

Milanovic, B. (2009). "Global Inequality and the Global Inequality Extraction Ratio: The Story of the Past Two Centuries". *World Bank Policy Research Paper 5044*, Banco Mundial.

Milanovic, B. (2006). *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*. Sistema, Madrid.

Milet, P. (2012). "La política exterior de Chile: enfoque histórico, 1990-2010", en Artaza, M. y Ross, C. *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. RIL editores, Santiago. pp. 315-332.

Millán, N. (2014). "Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones", *Papeles 2015 y más nº17*, Plataforma 2015 y más, Madrid.

Millán, N. G. Santander, P. Aguirre y A. Garrido (2012). *La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España: mecanismos, actores y procesos*. Plataforma 2015 y más, Madrid.

Millán, N. y G. Santander (2013). "Coherencia de Políticas para el Desarrollo y

Cooperación Sur-Sur: reflexiones para una convergencia analítica”, *Revista OASIS n°18*, Universidad Externado de Colombia.

Morales, J.C., Morales, L. y Fermín, F. (2010). “Petrocaribe: cooperación energética para el desarrollo para los pueblos del Caribe y Centroamérica (2005-2008)”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 5, n°9, enero-junio 210. pp. 125-146.

Morgenthau, Hans J. (1990). *Escritos sobre política internacional*. Madrid, Tecnos.

Morgenthau, H. J. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y por la paz*, Buenos Aires, GEL.

Naciones Unidas (2015). *Documento Final de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba*. 13-16 de julio 2015, Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2014). *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015, diciembre de 2014, Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2009a). *Promoción de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años*. Informe del Secretario General, Octubre de 2009, Nueva York.

Naciones Unidas (2009b). *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*. Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 64/222, 21 de diciembre de 2009.

Naciones Unidas (2008). *Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo*.

Naciones Unidas (2002). *Consenso de Monterrey de la Conferencia*

Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

Naciones Unidas (1996). *Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Nuevas Orientaciones de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo.* TCDC/9/3, Nueva York, 1995.

Nye, J. (2003). *La paradoja del poder norteamericano.* Taurus, Madrid.

Ocampo, J. A. y R. Vos (2008). *Uneven Economic Development,* Sed Books, Londres.

OCDE (2014). *Development Co-Operation Report 2014.* París, Francia.

OCDE-AGCI (2013). *Special Review of Chile.* OCDE- Agencia Chilena de Cooperación Internacional.

Ojeda, T. (2015). *La cooperación Sur-Sur latinoamericana en el periodo 2000-2011: el reimpulso de una modalidad de cooperación desde y para el Sur.* Tesis Doctoral presentada en la Universidad Complutense de Madrid, UCM, Madrid.

Ojeda, T. (2012). “La cooperación Sur-Sur de Venezuela en el siglo XXI”, en Ayllón, B. y Ojeda, T. (coords.). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras.* La Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid. pp. 229-246.

Ojeda, T. (2010). “Experiencias venezolanas en cooperación Sur-Sur” en Ayllón, B. y Surasky, J. (coords.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad.* La Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid. pp. 153-176.

Ojeda, T. y Surasky, J. (2014). “La cooperación Sur-Sur y los procesos de regionalización e integración en América Latina a comienzos del siglo XXI”, en Ayllón, B., T. Ojeda y J. Surasky (coords.). *Cooperación Sur-Sur. Regionalismo e integración en América Latina.* La Catarata-IUDC, Madrid. pp. 19-33.

Onuf, N. (1994). “The Constitution of International Society”, *European Journal*

of International Law, Vol. 5, No. 1, pp. 1-19.

Onuf, N. (1989). *World of our making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. University of South Carolina Press, Columbia, South Carolina.

Ortiz, I. y M. Cummings (2012). Desigualdad global: la distribución del ingreso en 141 países. *Documento de Trabajo UNICEF*, Nueva York.

OWGSDG (2014). *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals*. Naciones Unidas.

Pastor, J. (2002). *Qué son los movimientos antiglobalización*. RBA libros, Madrid.

Peña, F. (2005). "Latinoamérica y la Unión Europea en un mundo de arenas movedizas", Peña, F. y R. Torrent. *Hacia una nueva etapa en las relación Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*. OBREAL/Universidad de Barcelona. Pp. 131-162.

Pereira da Fonseca, L.H. (2008). "La visión de Brasil sobre la cooperación internacional", *Revista IUDC n°22*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, pp. 63-78.

Pereyra, M. G. (2008). "Alternatives to Hegemony: The World Social Forum", *South-South Collaborative Programme. Occasional Papers*, CLACSO.

PIFCSS (2014a). "Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica", *Documento de Trabajo n°5*, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Montevideo.

PIFCSS (2014b). "Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica". *Documento de Trabajo n°6*, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, SEGIB.

PIFCSS (2013). “Generando indicadores para la cooperación Sur-Sur”. *Documento de Trabajo nº4*, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Montevideo.

PIFCSS (2012). “Sistematizar para aprender: lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular”, *Documento de Trabajo nº1*, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Montevideo.

PIFCSS (2011). *Indicadores para la cooperación Sur-Sur: necesidades, posibilidades y desafíos. Informe del Seminario-Taller*. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Quito.

PIFCSS (2010). *Sistemas de Información. Primer diagnóstico del mapeo de los sistemas de información en los países que conforman el Programa de cooperación Sur-Sur*. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Montevideo.

PIFCSS y SEGIB (2013). *Informe del Seminario-Taller: Cuestionario para el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013: Revisando el Tratamiento de las Cooperaciones Triangular y Regional*. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur-Secretaría General Iberoamericana, 20-22 marzo de 2013, Buenos Aires.

PNUD (2014a). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2014*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

PNUD (2014b). *Informe de Desarrollo Humano. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas.

PNUD (2014c). *Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-2014*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas.

PNUD (2010). “Programa País para Chile 2011-2014”, Programa de Naciones

Unidas para el Desarrollo.

Prado, J. P. (2014). "La Alianza del Pacífico: integración vía comercio y cooperación Sur-Sur", en Ayllón, B., T. Ojeda y J. Surasky (coords.). *Cooperación Sur-Sur. Regionalismo e integración en América Latina*. La Catarata-IUDC, Madrid. pp. 146-162.

Prashad, V. (2013). *Las naciones pobres. Una posible historia global del Sur*. Ediciones Península.

Prashad, V. (2012). *Las naciones oscuras. Una historia del tercer mundo*. Ediciones Península.

Pustovitovskij, A. y J.F. Kremer (2012). "Towards a New Understanding of Structural Power: «Structure is What States Makes of It»", en Fels, E., J. F. Kremer y K. Kronenberg. *Power in the 21st Century. International Security and International Political Economy in a Changing World*, Springer. pp. 59-80.

Quezada, A. (2012). "Relaciones de Chile con Centroamérica y El Caribe; pasado, presente y los nuevos desafíos", en Artaza, M. y Ross, C. *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. RIL editores, Santiago. pp. 501-526.

Ramanzini, H. y M. P. Mariano (2013). "Brazil ant the G-20: Domestic Pressure and the Construction of the Negotiating Position in the Doha Round of the WTO", *Journal of World Trade* 47 (6), 2013, pp.1203-1224.

Rico, G., I. Martínez y P. Martínez (2013). *Una mirada internacional: marcos de relación y financiación entre Gobiernos y ONG de Desarrollo*. Publicaciones Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.

Riggirozzi, P. y D. Tussie (eds.) (2011). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Dordrecht, Springer.

Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. La Catarata,

Madrid.

Riveros, L.A. y Báez, G.A. (2014). "Chile y la OCDE. La dicotomía entre lo macroeconómico y el desarrollo humano", en *Revista Estudios Internacionales*, vol. 46, nº179, septiembre-diciembre 2014, Universidad de Chile-IEI, Santiago. pp. 9-34.

Rocha, S. (2008). "Pobreza en Brasil: progresos recientes y perspectivas", *Revista IUDC nº22*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, pp. 27-46.

Rodríguez, I. (2009). "La feminización de la pobreza: concepto y medición. ¿Del género de la pobreza a la pobreza de género?", en Rodríguez, I. y C. Teijo (eds.). *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle*. La Catarata-IUDC. pp. 221-238.

Rodríguez, I. y C. Teijo (eds.) (2009). *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle*. La Catarata-IUDC.

Rodríguez, M. (2013). "La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción" en *América Latina Hoy*, nº63, 2013. pp. 113-137.

Rodríguez, P. (2014). "El Mercosur: nuevas formas de cooperación y coordinación política", en Ayllón, B., T, Ojeda y J. Surasky (coords.). *Cooperación Sur-Sur. Regionalismo e integración en América Latina*. La Catarata-IUDC, Madrid. pp. 90-107.

Rojas, F.(Ed.) (2012). *Seguridad humana: nuevos enfoques*. FLACSO – Comunidad Andina de Fomento, San José.

Rojas, F. (2011). "Introducción", en Altmann, J. (Ed.). *América Latina y El Caribe. ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?* Teseo-FLACSO-Fundación Carolina-OIRLA, Buenos Aires. pp. 11-18.

Romero, A. (2011). "La integración y cooperación en América Latina y el Caribe y la emergencia de nuevos espacios de integración: el ALBA-TCP", en Altmann, J. (Ed.). *América Latina y El Caribe. ALBA: ¿una nueva forma de integración*

regional? Teseo-FLACSO-Fundación Carolina-OIRLA, Buenos Aires. pp.107-134.

Romero, C. (2010). "La política exterior de la Venezuela bolivariana", *Working Paper Plataforma Democrática*, nº4.

Romero, C. y Curiel, C. (2009). "Venezuela: política exterior y rentismo", *Cuadernos PROLAM/USP*, año 8, vol.1, 2009, pp.39-61.

Rosenau, J. N. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge Univ. Press.

Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Nueva York/ Londres, Harvester/Wheatsheaf.

Ross, C. (2012). "Los desafíos de la política exterior chilena," en Artaza, M. y Ross, C. *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. RIL editores, Santiago. pp. 853-880.

Rowlands, D. (2008). *Emerging donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*. Carleton University, Canadá.

Ruggie, J. G. (1993). "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations". *International Organization*, vol. 47, nº1. pp.139-174.

Salomón, M. (2002), "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 56, pp. 7-52.

Sanahuja, J.A. (2014a). "Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la UE", *Revista CIDOB*, nº108, pp,67-93.

Sanahuja, J.A. (2014b). "De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", en Mesa, M. (coord.). *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-2015*, Centro de Educación e Investigación para la Paz, Madrid. pp. 49-83.

Sanahuja, J. A. (2013a). "Narrativas del multilateralismo: "efecto Rashomon y

cambio de poder", *Revista CIDOB nº 101*, Barcelona. pp. 27-54.

Sanahuja, J. A. (2013b). "La nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015", en en Mesa, M. (coord.). *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-2014*, Centro de Educación e Investigación para la Paz, Madrid. pp. 61-100.

Sanahuja, J. A. (2013c). "UNASUR: logros y dilemas", Ortiz, M. S. (comp.). *La Diplomacia de las Cumbres: retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. FLACSO, pp. 55-60.

Sanahuja, J.A. (2012). "Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR", *EUI Working Papers RSCAS 2012/05*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Italy.

Sanahuja, J.A. (2011a). "Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe" en Arenal, C. y Hirst, M. (coords.) *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina. Pensamiento Iberoamericano nº8, 2º época, 2011/01.*, Madrid. pp. 195-222.

Sanahuja, J. A. (2011b). "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR", *Pensamiento Propio nº33*, enero-junio 2011, año 16, Buenos Aires. pp. 115-158.

Sanahuja, J. A. (2011c). "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR", *Pensamiento Propio nº33*, enero-junio 2011, año 16, Buenos Aires. pp. 115-158.

Sanahuja, J.A. (2009a). "Post-Liberal Regionalism: S-S Cooperation in Latin America and the Caribbean", en IPC, *South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus nº 20*, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia, 2010.

Sanahuja, J. A. (2009b). “Del «regionalismo abierto» al «regionalismo postliberal»”, en Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en Martínez, L., L. Peña y M. Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* nº 7, 2008-2009. Pp. 11-54.

Sanahuja, J.A. (2008a). “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea”, en VVAA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Universidad del País Vasco. pp. 297-384.

Sanahuja, J.A. (2008b), “El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales: cambio estructural en el sistema internacional”, en Manuela Mesa (Coord.), *Escenarios de crisis. Fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009 del Centro de Educación e Investigación para la Paz* (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, pp. 85-103

Sanahuja, J.A. (2008c). “La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)”, en VV AA, *Venezuela y la revolución bolivariana*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), Madrid, pp. 201-250.

Sanahuja, J. A. (2007). “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Manuela Mesa (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101

Sanahuja, J. A. (2006). “La reforma de Naciones Unidas: la tensión entre soberanía, hegemonía y cosmopolitismo”, en González, M. y M. Mesa (coords.). *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP 2006*. Icaria, Barcelona. Pp. 187-210.

Sanahuja, J.A. (2005). “Sesenta años sin democracia: hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods” en *Anuario CIP 2005*, Centro de Investigación

para la Paz, Madrid. pp. 99-123.

Sanahuja, J. A. (2001). *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Intermón-Oxfam, Madrid.

Sanín, M.C. y N. Schulz (2009). “La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y El Caribe”, *Comentario FRIDE*, marzo 2009, Madrid.

Sánchez, G. y Sauterón, C. (2011): *Acuerdo de Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile. El caso del Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile*, Instituto Mora-Task Team on South-South Cooperation.

San Juan, A. (2007). “Venezuela en América Latina. El bolivarianismo del siglo XXI”. *Foreign Affairs en Español*, octubre-diciembre de 2007.

Santander, G. (2013). “La cooperación chilena: una realidad en tránsito”, en Ayllón, B. y T. Ojeda (Coords.) (2013). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. IUDC-La Catarata, Madrid. pp 87-111.

Santander, G. (2012) “La emergencia de la cooperación Sur-Sur: ¿hacia una nueva gobernanza de la ayuda?” (2012). *Revista Pueblos*, nº52, Tercer trimestre, Madrid. pp. 52-54.

Santander, G. (2011a). “La cooperación Sur-Sur: una aproximación introductoria”, en Guillermo Santander (Coord.). *Nuevos Donantes y Cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Estudios e Informes ICEI, Madrid. pp. 7-17.

Santander, G. (2011b). “La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda”, *Revista Sistema* nº220, Madrid. pp. 59-78.

Santander, G. (2011c). “La cooperación Sur-Sur y triangular: nuevas modalidades en un mundo en cambio”, *Revista Economistas* nº129, Madrid. pp.

92-97.

Santander, G. (2011d): "Chile: explorando nuevos roles", en Santander, G (Coord.). *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, Estudios e Informes ICEI nº6, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.

Santander, G. (2011e). "Venezuela: el donante bolivariano", en Santander, G. *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, Estudios e Informes ICEI, Madrid. pp.87-107.

Santander, G. y N. Millán (2014). "La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo". *Cuaderno nº3, Plataforma 2015 y más*, Madrid.

Santos, C.E. (2013). "Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: las relaciones Brasil-África en la promoción de las políticas públicas (2003-2012)", *América Latina Hoy*, 63, 2013, pp. 91-112.

Saravia, E. (2012). "Brazil: Towards Innovation in Development Cooperation" en Chaturvedi, S. T. Fues y S. Elizabeth, *Development Cooperation and Emerging Powers. New Patterns or Old Patterns?*. ZED Books.

Savedoff, W. (2012). "Global Government, Mixed Coalitions, and the Future of International Cooperation", *CGD Essay*, Center for Global Development, Julio 2012.

SCBHLE (2010). *Bogota Statement. Towards Effective and Inclusive Development Partnerships*, Steering Committee of the Bogota High Level Event (SCBHLE), Bogotá.

Schablitzki, J. (2014). "The BRICS Development Bank: A New Tool for South-South Cooperation?", *BPC Policy Brief*, V.5, nº1. BRICS Policy Center.

Schirm, S. (2012). "Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance", en Fels, E., J. F. Kremer y K. Kronenberg. *Power in the 21st Century. International Security and International Political Economy in a*

Changing World, Springer. pp. 211-236.

Schünemann, J. (2006). "Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación socialconstructivista". ICEI Working Paper 05/06, Universidad Complutense de Madrid.

SEGIB (2015). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Secretaría General Iberoamericana.

SEGIB (2014). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Secretaría General Iberoamericana.

SEGIB (2012). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Secretaría General Iberoamericana.

SEGIB (2011). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*. Secretaría General Iberoamericana.

SEGIB (2010). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Secretaría General Iberoamericana.

SEGIB (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Secretaría General Iberoamericana.

SEGIB (2008). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2008*. Secretaría General Iberoamericana.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta, Barcelona.

Serbin, A. (2011). "Los nuevos escenarios de la regionalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo sudamericano", *Documentos CRIES*, nº17. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires.

Serbin, A. (2010). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Serbin, A. (2006). "Cuando la limosna es grande", *Nueva Sociedad*, nº 205, septiembre-octubre 2006.pp.75-91.

Serbin, A. y Serbin, A. (2014). "Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el soft-balancing y la militarización?", *Pensamiento Propio*, nº39, enero-junio 2014, pp. 287-326.

Sharma, R. (2012). *Países emergentes. En busca del milagro económico*. Aguilar, Madrid.

Simon, R. (1991). *Gramsci's political thought: an introduction*. Lawrence and Wishart, London.

Soares de Lima, M. R. (2007). "Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos", en Tokatlian, J.G. (Comp.). *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*, Zorzal. Pp.169-190.

Soares de Lima, M. R. y M. Hirst (2006). "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities", *International Affairs*, 82, I (2006), pp.21-40.

Sodupe, Kepa (2003). *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

Sotillo, J. A. (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. La Catarata-IUDC, Madrid.

Sotillo, J. A, y B. Ayllón (eds.) (2006). *América Latina en construcción. Sociedad, política, economía y relaciones internacionales*. La Catarata-IUDC, Madrid.

Stiglitz, J. (2003). *El malestar en la globalización*. Taurus, Madrid.

Stiglitz, J. y L. Bilmes (2008). *The Three Trillion Dollar War: The True Cost of The Iraq Conflict*.

Strange, S. (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía*

global. Barcelona, Icaria-Intermon Oxfam.

Strange, S. (1988). *States and markets*. Pinter publishers, London.

Strange, S. (1983). "Structure, values and risks in the study of International Political Economy», en Barry Jones, R. J. (Ed.), *Perspectives in Political Economy*, Londres, Pinter.

Stuenkel, O. (2013a). "Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm? Background Research Paper, High Level Panel on the post-2015 Development Agenda, Mayo de 2013.

Stuenkel, O. (2013b). "Rising Powers and the Future of Democracy Promotion: the case of Brazil and India", *Third World Quarterly*, vol. 34, nº2, 2013. Pp. 339-355. Routledge.

Surasky, J. (2014). "La Unión de Naciones Suramericanas", en Ayllón, B., T. Ojeda y J. Surasky (coords.). (2014). *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina*. La Catarata-IUDC, Madrid. pp. 52-70.

Tejasvi, A. (2007). "South-South Capacity Development: The Way to Grow?", *Capacity Development Briefs nº20*, World Bank Institute, Washington.

Tezanos, S. (2010). "Perspectivas de América Latina y el Caribe ante la nueva agenda de objetivos internacionales de desarrollo" en Tezanos, S. (Dir.). *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*. COIBA-Universidad de Cantabria, Civitas-Thomson Reuters. pp 27-62.

Tinbergen, J. (1965). *International Economic Integration*. Elsevier, Amsterdam.

Tooze, R. (2000a). "Susan Strange, Academic International Relations and the Study of International Political Economy". *New Political Economy* vol. 5, nº 2.

Tooze, R. (2000b). "Ideology, Knowledge and Power in International Relations and International Political Economy», en Thomas C. Lawton, James N. Rosenau y Amy C. Verdun (eds.) *Strange Power. Shaping the parameters of international relations and international political economy*, Aldershot, Ashgate.

Toye, J. (2015). "Assessing the G77: 50 years after unctad and 40 years after the NIEO", *Third World Quarterly*, vol. 35:10, pp. 1759-1774.

Tres, J. (2012). "La cooperación Sur-Sur emergente de Busan: ¿retórica coyuntural o resultado de la fortaleza económica de los países emergentes?", *ARI 23/2012*, Real Instituto Elcano.

Truyol, A. (1974). *La sociedad internacional*. Alianza Universidad, Madrid.

Unceta, K. (2013a). "Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación Internacional". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº33. IUDC-UM, Madrid. pp. 125-136.

Unceta, K. (2013b). "Cooperación para el Desarrollo: anatomía de una crisis", en *Revista ICONOS de Ciencias Sociales*. FLACSO. Quito. Pp. 15-29.

Unceta, K. y A. Arrinda (eds.). *Development Cooperation. Facing the Challenges of Global Change*. Center for Basques Studies-UPV/EHU.

Unceta, K. y J. Gutiérrez (2012). "Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: El debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional", *Revista de Estudios de Economía Aplicada*, vol. 30, nº 3. Valladolid, diciembre. pp. 773-800.

Unceta, K., M. J. Martínez e I. Zabala (2012). "Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo", *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 1, nº 2. Zaragoza, diciembre. pp. 98-114.

Ul Haq, M. (1980). "Beyond the Slogan of South-South Co-operation", *World Development*, vol. 8, pp. 743-751.

Valderrama, D.D. (2012). "El marco de la cooperación económica entre Brasil y África Subsahariana: Angola, Mozambique y Sudáfrica", *Anuario Americanista Europeo*, 2221-3872, N° 10, 2012, Sección Tema Central p. 117-132

Valença, M. y G. Carvalho (2014). "Soft Power, Hard Aspirations: the Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy", *Brazilian Political Science Review*, 8 (3), 2014, pp. 66-94.

Van der Veen, A. M. (2011). *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge University Press.

Vandemoortele, J. (2011). "The MDG story: intention denied", *Development and Change*, vol. 42, nº 1, pp. 1–21.

Van Klaveren, A. (1998). "Inserción internacional de Chile", en Tolosa, C. y Lahera, E. (eds). *Chile en los noventa*. Presidencia de la República. Santiago de Chile, pp.117-160.

Vázquez, K. (2013). *Enhancing Management Practices in South-South and Triangular Cooperation. Study on Country-Led Practices*. Naciones Unidas-Jica.

Veiga, P. y S. Ríos (2007). "O regionalismo pós-liberal na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas", *Serie Comercio Internacional nº82*, CEPAL.

Verdes-Montenegro, F. J. (2013) "La teoría del poder estructural y la securitización: una propuesta teórica para el estudio de las transformaciones del poder y la seguridad", *ponencia presentada en el XI Congreso Español de Ciencia Política*, Asociación Española de Ciencia Política, Sevilla, septiembre 2013.

Vigevani, T. y G. Cepaluni (2009). *Brazilian Foreign Policy in Changing Times. The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Lexington Books.

Vilariño, A. (2011). "La crisis financiera: orígenes y desencadenantes", en Gómez, P. J. (ed.). *Economía Política de la Crisis*, Editorial UCM, Madrid. pp. 17-38.

Waltz, K. (2000). "Structural Realism after the Cold War". *International Security*. Vol. 25, nº 1. pp. 5-41.

Waltz, K. N. (1989). *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, GEL.

Walz, J. V. Ramachandran (2011). "Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance". *CDG Working Paper 273*, Center for Global Development.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.

Wendt, A. (1994). "Collective identity formation and the international state", *American Political Science Review*, Vol.88, nº2. Pp.384-396.

Wendt, A. (1992). "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, Vol. 46, nº2, MIT Press. Pp. 391-425

Wendt, A. (1987). "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization*, Vol. 41, nº3, MIT Press. pp. 335-70

White, L. (2009). "IBSA Six Years On: Co-operation in a New Global Order". *SAIIA Policy Briefing nº8*, South African Institute of International Affairs.

Williams, E. (2011). "The New Balancing Act: International Relations Theory and Venezuela's Foreign Policy", en Ponniah, T. y Eastwood, J. (eds.). *The Revolution in Venezuela: Social and Political Change Under Chávez*, Harvard University Press.

Womack, B. (2007). "Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica", en Tokatlian, J.G. (Comp.). *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*, Zorzal. Pp.15-34.

WWICS (2009). *Emerging Powers: India, Brazil and South Africa (IBSA) and the Future of South-South Cooperation. Special Report*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.

Zehfuss, M. (2001). "Constructivism and Identity: a dangerous liaison", *European Journal of International Relations*, Vol 7 (3). Sage Publications. pp. 315-348.

Zimmermann, F. y K. Smith (2011). "More actors, more money, more ideas for international development cooperation", *Journal of International Development*, 23, pp. 723-738.

