

---

# La cooperación Sur-Sur como elemento de acción exterior: la experiencia cubana<sup>1</sup>

## *South-South cooperation as a driver of foreign action: the cuban experience*

*Juan Diego Ruiz Cumplido*

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
jdiego.ruiz@aecid.es

### **Resumen**

La cooperación Sur-Sur (CSS) cuenta con más de setenta años de trayectoria, aunque no siempre se le ha dado la debida atención. Si bien existe una densa retórica justificativa sobre la cooperación CSS que trata de distanciarla de la cooperación tradicional Norte-Sur (CNS), insistiendo en su carácter más horizontal y desinteresado, el presente trabajo trata de argumentar el papel que la CSS tiene como instrumento de política exterior de los países. Para justificar esta visión, se apela al estudio de la cooperación promovida por Cuba, un importante actor de la CSS. Dada las deficiencias en los sistemas de registro de la cooperación cubana, una de las aportaciones del artículo radica en ofrecer información sistematizada sobre este aspecto, para fundamentar la hipótesis sugerida.

*Palabras clave: cooperación Sur-Sur, desarrollo, internacionalismo, horizontalidad, Cuba.*

### **Abstract**

South-South cooperation (SSC) has over seventy years of experience, although a due attention has not always been focused on it. Although there is a dense rhetoric trying to keep SSC away of the traditional North-South cooperation (NSC), emphasizing its more horizontal and its untied character, this paper tries to argue the role that the SSC has as an instrument of foreign policy of countries. To support this point, a review is made of the broad SSC promoted by Cuba, a key driver in this context. Given the shortcomings in the systems of information of Cuban cooperation, one of the contributions of this paper is to provide systematic information on this subject, to support the suggested hypothesis.

*Keywords: South-South cooperation, development, internationalism, horizontal relationships, Cuba.*

---

---

1. El presente trabajo se enmarca en la tesis doctoral que el autor se encuentra realizando sobre eficacia de la ayuda dentro del Programa de Doctorado "Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible", de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España.

## INTRODUCCIÓN

La cooperación Sur-Sur (CSS) es una modalidad de relación entre los países en desarrollo que cuenta con varias décadas de trayectoria, aunque con un dispar recorrido según los ámbitos geográficos y temáticos que se aborden. No obstante, es a partir de los años noventa del siglo XX cuando esta modalidad adquiere una creciente relevancia y visibilidad en el escenario internacional. La CSS se ha venido desarrollando de manera simultánea, pero con escasos vínculos, respecto a las iniciativas de cooperación tradicional Norte-Sur (CNS), lo cual ha limitado el intercambio de experiencias entre ambas modalidades e, incluso, ha generado recelos y mutuas críticas entre ellas.

Aunque existe una densa retórica justificativa de la CSS que trata de distanciarla de la CNS, insistiendo en su carácter más horizontal y desinteresado, el presente trabajo trata de argumentar el papel que la CSS tiene como instrumento de política exterior de los países en desarrollo para reforzar su presencia internacional, consolidar sus alianzas estratégicas y obtener réditos de diferente naturaleza, incluidos los de tipo económico. No quiere decir esto que no haya diferencias entre ambas modalidades de cooperación; las diferencias existen, pero no necesariamente se expresan por la ausencia de interés de quien la promueve, sino acaso por la posición que esos intereses tienen en la jerarquía internacional. Desde esta perspectiva, cabe atribuir a la CSS una interesante función *disruptiva* en un sistema, como el de la cooperación para el desarrollo, que se ha construido sobre la base de relaciones notablemente jerárquicas y excluyentes. Pero, ello no implica asumir la retórica *autojustificativa* que se ha construido en torno a la CSS. La única manera de saber si la CSS incorpora aquellos rasgos que se atribuye es a través de un trabajo serio de documentación y análisis empírico. A ese esfuerzo pretende contribuir el presente trabajo, que trata de estudiar el caso de la cooperación cubana.

Para justificar el caso de estudio, conviene señalar que Cuba es uno de los países que más activamente ha participado en los programas de CSS desde hace casi sesenta años. Su específico sistema económico y político y su singular posición en el sistema internacional otorgan a la cooperación cubana rasgos específicos difíciles de trasladar a otros casos nacionales. No obstante, Cuba ha contribuido de forma muy protagonista a destacar esos rasgos de horizontalidad y desinterés que, con frecuencia, aparecen vinculados a la CSS. Bueno es, por tanto, comprobar si su cooperación avala esos juicios.

Debe señalarse que uno de los principales problemas a los que se enfrenta este ejercicio es la limitada y baja calidad de la información disponible. Para solventar esta dificultad, además de analizar las escasas estadísticas públicas cubanas sobre la materia y contrastarlas con otras fuentes, se han realizado también entrevistas a funcionarios con responsabilidades en la CSS cubana. Una aportación adicional de este trabajo es, por tanto, la provisión de información ordenada sobre este campo de la acción pública.

Tras esta introducción, el segundo apartado revisa la historia, la relevancia y los desafíos de la CSS. El tercer epígrafe analiza la dimensión cuantitativa de la CSS y se detiene la mirada, más especialmente, en el caso iberoamericano. El epígrafe cuarto está orientado

a ofrecer una imagen global de la cooperación cubana, discutiendo sus etapas y su práctica en el área iberoamericana. El epígrafe quinto analiza los principales programas de la cooperación cubana. Finalmente, en el último epígrafe se extraen unas conclusiones que aspiran a trascender el caso cubano para ser aplicables en otros contextos en desarrollo.

## LARGA HISTORIA Y CRECIENTE RELEVANCIA

### *Recorrido histórico de la CSS*

Aunque la cooperación Sur-Sur alcanza su mayor dinamismo en la última década, pueden rastrearse sus orígenes en la Conferencia de Bandung (1955) y en la dinámica política asociada al surgimiento del Movimiento de Países no Alineados (1961), la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1964) y la constitución del G77 (1964). Estos acontecimientos evidenciaron un esfuerzo asociativo entre países en desarrollo con el fin de transformar un sistema económico internacional hegemonizado por las potencias del Norte (entre otros: Toye, 2014; Prashad, 2013; Mawdsley, 2012).

Sin embargo, no será hasta la década de los setenta cuando aquellas intenciones se traduzcan en acuerdos específicos de cooperación. Así, en 1974 se crea en el seno de Naciones Unidas la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur. En 1979 se aprueba el Plan de Acción de Buenos Aires, como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) de 1978. En 1981 se define el Plan de Acción de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo en el marco del G77. Finalmente, en 1983 se crea el Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero para la Cooperación Técnica y Económica entre Países en Desarrollo. El estallido de la crisis de la deuda, en los años ochenta, interrumpe este proceso, aun a pesar de algunos intentos de reanimarlo, como el derivado de la Comisión del Sur, creada en 1987 y presidida por el expresidente tanzano Julius Nyerere (Prashad, 2013).

En los años noventa parece perfilarse un nuevo contexto internacional, que tiene su traducción en el documento *Nuevas Orientaciones para la CTPD* (Naciones Unidas, 1995), y en la creación ese mismo año del Fondo Fiduciario de Cooperación Sur-Sur. 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 2000, tuvieron lugar nuevas cumbres y conferencias internacionales en cuyas declaraciones finales se ha tratado de apoyar y fomentar la cooperación Sur-Sur y triangular. Por un lado, el G77 organizó diversas Conferencias de Alto Nivel, como Marrakech (2003) y Doha (2005), respaldando las iniciativas de cooperación entre países en desarrollo. De un modo más general, la propia agenda internacional de desarrollo ha reconocido la creciente relevancia de este tipo de cooperación. Así, si bien en la Declaración del Milenio no existe ninguna referencia al respecto, sí las habrá en el Consenso de

Monterrey sobre Financiación del Desarrollo (2002), en la Declaración de Doha (2008) sobre este mismo aspecto y en la más reciente Agenda de Acción de Addis Abeba, emanada de la III Conferencia de Financiación de Desarrollo (2015). De igual modo, en la Agenda para 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobada en la Asamblea de Naciones Unidas en septiembre de 2015, existen alusiones específicas a este tipo de cooperación.

También la agenda sobre eficacia de la ayuda se hizo eco de estos aspectos tanto en el Programa de Acción de Accra (2008), acordado en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, como en la Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, que nace del IV Foro de Alto Nivel de Busán (2011). Todo ello en un contexto en el que se conformó también el denominado Foro de Cooperación al Desarrollo en el seno del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, como foro que ha desarrollado una relevante tarea de examen y seguimiento de las políticas de desarrollo, entre las que ha prestado especial atención a los donantes emergentes (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. 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. En 2010 se realizó en Bogotá el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades. De este evento emanó el Informe de Bogotá. Entre otras cuestiones, este 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 Busán.

La secuencia descrita —en absoluto exhaustiva— es suficiente para señalar que se está ante un ámbito de la acción internacional que, si bien tiene raíces atrás en el tiempo, ha tomado una relevancia y dinamismo muy notable en los últimos años, como exponente de un mundo más heterogéneo y multipolar.

### *Potencialidades de la CSS*

Pese a su carácter todavía incipiente, las experiencias registradas hasta la fecha permiten construir una cierta caracterización de la CSS. La revisión de trabajos sobre la naturaleza y potencialidades de la CSS, como los elaborados por Alonso *et al.* (2011: 13-33), Ayllon *et al.* (2013: 11-12), las Naciones Unidas (2012: 4-7) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD (2009: 177-178), destacan que dicha acción pública está vinculada con los cambios producidos en el mundo en desarrollo, con la creciente emergencia de países —generalmente de renta media— con capacidad de convertirse en actores

regionales o globales, en los que existen interesantes experiencias de progreso, de las que pueden extraerse inspiradoras lecciones para la comunidad internacional. Recientes aportes *desde el Sur*, como los promovidos por Ayala y Rivera (2014), contribuyen también a enriquecer este debate en constante evolución con una visión autocrítica, poco frecuente en este ámbito, señalándose, incluso, el propio interés de los países oferentes de CSS para obtener réditos de diversa índole (Giacalone, 2013: 10). En su conjunto, buena parte de los rasgos que parecen definir a esta modalidad pueden ser concebidos como potencialidades, que el trabajo empírico debiera confirmar. Estas potencialidades cabría agruparlas en tres grandes categorías (financieras, técnicas y políticas).

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 (Mawdsley, 2012). Como más adelante se verá, por el momento, los recursos movilizados por este tipo de cooperación, aunque muy mal computados, parecen limitados, si se comparan con los propios de la CNS. Si bien, frente a esta última, parecen venir animados por una dinámica creciente en los últimos años.

En segundo lugar, la CSS atesora un conjunto de potencialidades de tipo *técnico*, en la medida en que permite una mayor *proximidad* a las necesidades de los países socios. Estas potencialidades, además, mitigarían algunos de los efectos perversos que tradicionalmente se le han atribuido a la CNS, poniendo en valor algunos principios alternativos. Entre ellos, dos parecen adquirir especial relevancia. En la medida en que tiene lugar entre dos países en desarrollo, a la CSS se le atribuye mayor capacidad para discurrir a través de relaciones más horizontales y simétricas entre las partes (Lengyel y Malacalza, 2012). Esta mayor horizontalidad 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 (Rowlands, 2008). Por otro lado, la CSS posibilita el intercambio de conocimientos y experiencias exitosas entre países que, en muchas ocasiones, forman parte de realidades más cercanas y comparten desafíos similares (Vázquez, 2013). En este sentido, la CSS 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 *et al.*, 2011).

En tercer lugar, la CSS presenta potencialidades de tipo *político*. Por una parte, una vía a través de la cual estimular la coordinación y concertación de políticas en ámbitos como el financiero, el medioambiental, el comercial o el relativo a la seguridad (Agarwal, 2012); también posibilita una contribución a la provisión de bienes públicos globales y regionales (Marín y García-Verdugo, 2003: 133-141); y, en fin, puede adquirir relevancia en términos normativos y de incidencia política: en la medida en que los países en desarrollo sean capaces de construir alianzas y marcos de sentido compartidos (Surasky, 2013).

De forma adicional, la CSS introduce una *saludable competencia* en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, al diversificar el rango de modelos existentes y ampliar las opciones disponibles para los países en desarrollo (Alonso *et al.*, 2014: 15).

Estas potencialidades, no obstante, se enfrentan también a importantes desafíos para su adecuada concreción, tal como se aborda en el siguiente punto.

### *Principales desafíos en torno a la CSS*

Relacionado en buena medida con su todavía limitado recorrido, la CSS 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. Si bien la CSS, por su particular naturaleza, reúne condiciones favorables para el establecimiento de relaciones más simétricas y horizontales, no parece que quepa atribuirle tal carácter de forma *automática* (Alonso, 2007; Mawdsley, 2012). En este sentido, y respecto a las negociaciones entre receptores y donantes, resultaría necesario que la CSS, teniendo en cuenta los antecedentes de la CNS, evitara la clásica relación *principal-agente*, ineficaz en última instancia, para basarse sustancialmente en un sólido diálogo entre actores políticos y socios estratégicos con capacidad de agencia (Whitfield, 2008).

En segundo lugar, existen claras deficiencias en torno a la transparencia e información con el que se diseña e instrumenta esta política. Por un lado, no existen adecuados sistemas de cómputo y registro de las actividades realizadas por parte de los países proveedores de CSS, de tal forma que la disponibilidad de datos y cifras resulta 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 (Ayllon, 2013). A estas dificultades se les añade la inexistencia de criterios homologables a la hora de cuantificar la CSS (Chatuverdi *et al.*, 2012). No existe para el caso de esta modalidad una entidad —como sí ocurre para la CNS con el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)— 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 comparación.

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, como ejercicio de rendición de cuentas y de aprendizaje institucional. En el caso concreto de la política de ayuda, existen factores que acentúan la relevancia de esos ejercicios de evaluación, al ser los beneficiarios ciudadanos de un país distinto de aquél que toma las decisiones (Alonso *et al.*, 2014).

Esta relevancia es todavía si cabe más notoria en el caso de la CSS, en la medida en que esta modalidad pretende incidir en el intercambio de experiencias entre los países, lo que hace especialmente perentoria la necesidad de disponer de adecuados sistemas de gestión del conocimiento que permitan extraer aprendizajes y lecciones útiles.

En tercer lugar, la CSS se ha mostrado hasta la fecha como una modalidad escasamente abierta a la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) (Ayllón, 2015: 7). Sin embargo, en el ámbito de la cooperación internacional cada vez es más reconocida y destacada la importancia de adoptar un enfoque que integre al máximo de actores —organizaciones de la sociedad civil, empresas públicas y privadas, universidades, entre otros— para que puedan aportar sus experiencias y capacidades al proceso de desarrollo. Sin embargo, la participación de las OSC en la CSS resulta todavía un fenómeno apenas residual (Serbin, 2011; Ayllon, 2015).

## DIMENSIÓN CUANTITATIVA DE LA CSS: EL CASO DE IBEROAMÉRICA

### *Una imagen global de la CSS*

La CNS encontró en el CAD de la OCDE una instancia clave para definir los conceptos y formas de registro de la ayuda internacional. Se construyó así un sistema de información perfectible, pero aceptablemente transparente y homogéneo, que facilitó el seguimiento, análisis y mejora de las políticas de ayuda. Ningún proceso similar se ha producido hasta la fecha en el ámbito de la CSS, 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 *et al.*, 2013; Lengyel y Malacalza, 2012). Este hecho está en la base de una serie de problemas asociados a la CSS, como son los deficientes niveles de información y transparencia que presenta, las dificultades que existen para dar seguimiento a las políticas desplegadas, para establecer comparaciones estadísticas, o para nutrir un proceso de aprendizaje colectivo, basado en la evidencia y en la evaluación.

En los últimos años, se asiste a un proceso de doble dirección que podría estimular una cierta aproximación y mejora en el cómputo estadístico efectuado por ambas modalidades de cooperación. Por el lado de la CSS, cada vez parece existir un mayor grado de consenso 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 internacional (Lechini y Morasso, 2014: 323-355). Mientras, por el lado de la CNS, se han constatado las insuficiencias de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para dar una respuesta al panorama de la cooperación al desarrollo hoy existente y se está en un proceso de redefinición de los sistemas de registro de la AOD y de creación de nuevos conceptos, como el de *ayuda oficial total para el desarrollo* —TOSD, por sus siglas en inglés— (Alonso y Glennie, 2015).

Ante la inexistencia de un sistema propio de cómputo global de CSS, el recurso a la información que provee el CAD y a las fuentes nacionales es obligado. La OCDE solo ofrece datos de un reducido grupo de países que sí cuantifican expresamente su CSS y la reportan al CAD, y de otros países cuyos datos la propia OCDE elabora, extrayéndolos de diversas fuentes nacionales. Aunque se trata de la única fuente internacionalmente comparable,

la información que ofrece (aunque meritoria) es claramente insatisfactoria, al menos desde dos puntos de vista: 1) es limitado el número de países sobre los que se ofrece información; y 2) los criterios de cómputo responden a los criterios definidos por el CAD, que pueden no ser los más adecuados para captar el conjunto de acciones de CSS, muchas de ellas ajenas a los criterios de la AOD.

La tabla 1 recoge información de 11 países que reportan flujos de CSS entre 2010 y 2013 que, a su vez, están incluidos en la lista de 148 países potenciales receptores de AOD para ese mismo periodo. Existe una notable diferencia en el orden de magnitud de las cifras de AOD de los países del CAD (que suma cerca de 135.000 millones de dólares en 2013) respecto de la ofrecida por los países registrados. Ello abunda en la idea de que, por el momento, la CSS, aunque creciente, se mueve en cifras limitadas en cuanto a transferencias de recursos. No obstante, dado que la OCDE ni recibe, ni recoge información total detallada, se estima que la cifra real debe ser sustancialmente mayor.

TABLA 1.

FLUJOS DE CSS COMPUTADOS POR LA OCDE (MILLONES DE DÓLARES A PRECIOS CORRIENTES)

<b>País</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Fuente de la OCDE</b>
Brasil	500	n.d.	n.d.	n.d.	Instituto de Economía Aplicada (IPEA) y Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)
Chile	16	24	38	44	Ministerio de Finanzas de Chile
China	2561	2776	3114	3009	Ministerio de Finanzas de China
China Taipei	381	381	305	272	Reporte a la OCDE
Colombia	15	22	86	95	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
India	709	788	1.076	1.257	Ministerio de Asuntos Exteriores de India
Indonesia	10	17	27	12	Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional de Indonesia
México	n.a.	99	203	n.a.	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Sudáfrica	151	227	188	183	Tesoro Nacional de Sudáfrica
Thailandia	9,6	31,5	16,9	46,3	Reporte a la OCDE
Turquía	967	1.273	2.533	3.308	Reporte a la OCDE
Total	5.320	5.639	7.587	8.226	
AOD Países CAD	134.770	132.390	127.620	135.070	

n.d. = no disponible

Fuente: elaboración propia en base a los datos del CAD, en <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm> (última consulta: 19 de agosto de 2015).

Dada la situación descrita, el recurso a fuentes nacionales es obligado: así lo hacemos en el presente trabajo. No obstante, ese proceder se enfrenta a dos problemas igualmente relevantes. En primer lugar, la información que los países proveen es, en la mayor parte de los casos,

parcial, ya que muchas acciones, que podrían ser computadas como cooperación al desarrollo, no son debidamente registradas. Esta deficiencia revela las limitadas capacidades institucionales y de coordinación de una parte de las instancias encargadas de gestionar la cooperación en los países en desarrollo (Ayllón *et al.*, 2013). En segundo lugar, la información disponible responde a criterios que no siempre son ni explícitos, ni homologados internacionalmente, por lo que se dificulta notablemente todo ejercicio de comparación internacional. Una forma de superar esta carencia sería a través de evaluaciones externas o *entre pares* desde algunos organismos especialmente involucrados en la CSS, como es el PNUD a nivel global, o la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para el ámbito iberoamericano.

De hecho, uno de los esfuerzos más relevantes por superar esta carencia se ha producido en el seno del área iberoamericana, a través del impulso de la SEGIB mediante la publicación de sus informes sobre la CSS en Iberoamérica y de la celebración de diversas reuniones y talleres para avanzar en el tratamiento, la definición y la metodología relativas a esta modalidad. A esta información se acudirá en el siguiente epígrafe.

### *Iberoamérica, laboratorio privilegiado para la CSS*

A pesar de la limitada y fragmentada información, en el espacio iberoamericano se está haciendo un esfuerzo para disponer de un panorama informativo acerca de la CSS en la región. Este proceso está siendo liderado por el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS (PIFCSS) de la SEGIB, creado en 2008, y en el que activamente participan los distintos organismos nacionales competentes en cooperación.

Varios son los elementos que explican la importante dimensión iberoamericana de la CSS. Iberoamérica es la región del mundo que cuenta con mayor número de países de renta media —algunos de ellos de renta media alta—, lo cual implica que existe un acervo de experiencias exitosas de desarrollo como iniciativas inspiradoras para compartir.

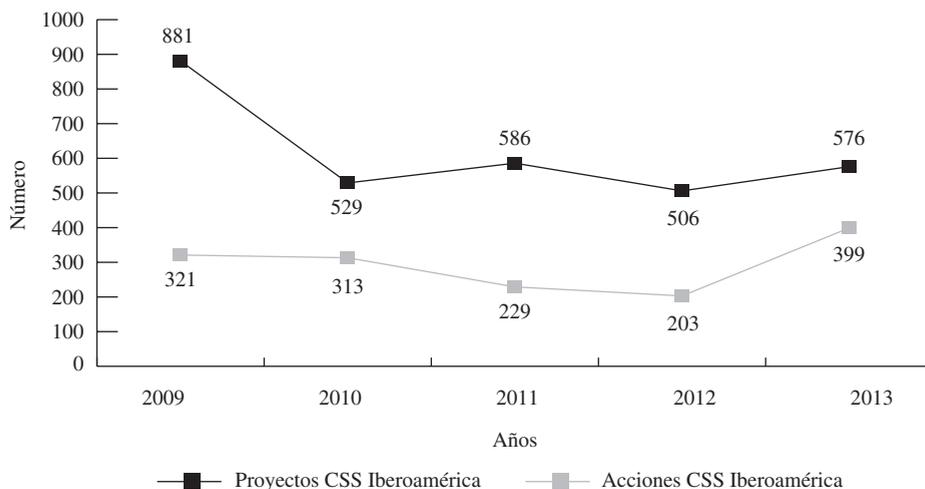
Por otra parte, la existencia de importantes liderazgos regionales —con vocación de presencia global, como Brasil o México— explica el interés de países de la región para ampliar sus espacios de acción exterior. Estos nuevos liderazgos están generando un *efecto de arrastre* respecto a otros países que, igualmente, ven en la CSS una modalidad de interés para aumentar su inserción internacional.

Asimismo, la pluralidad de procesos de integración y de diálogo político existentes en la región propicia la puesta en marcha de iniciativas de colaboración como, por ejemplo, la Alianza del Pacífico, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Todos estos esquemas de integración establecen una base institucional para el desarrollo de iniciativas, en muy diversos ámbitos, de cooperación horizontal entre los países implicados.

El PIFCSS está jugando un papel relevante para sistematizar la información generada en Iberoamérica sobre CSS, aunque sus reportes —si bien de referencia obligada— presentan limitaciones en tanto informan sobre proyectos y acciones de cooperación, pero no proporcionan información referida a los presupuestos e impacto de las intervenciones. El gráfico 1 presenta la evolución del número de proyectos y acciones<sup>2</sup> de CSS ejecutadas en Iberoamérica.

GRÁFICO 1.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PROYECTOS Y ACCIONES DE CSS EN IBEROAMÉRICA (2009-2013)



Fuente: elaboración propia con datos de SEGIB PIFCSS (varios años).

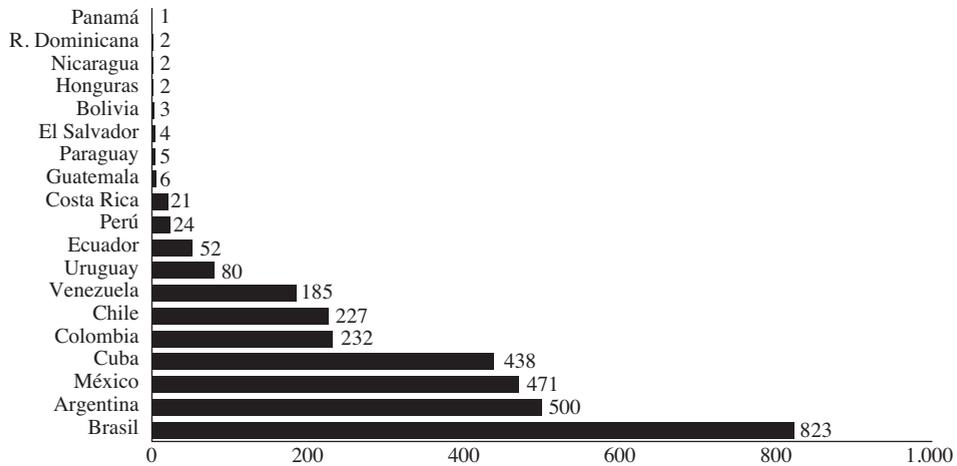
Pues bien, a escala regional, la SEGIB reporta 3.078 proyectos y 1.465 acciones entre 2009 y 2013. La drástica disminución en el número de proyectos entre 2009 y 2010 se explica en más de un 40% por la salida de Venezuela del PIFCSS, dejándose de computar sus intervenciones de CSS.

Casi la totalidad de los países iberoamericanos participan con un rol dual de oferentes y receptores de CSS durante el periodo estudiado, lo que refleja la horizontalidad de esta modalidad, característica claramente distintiva y diferenciadora sobre la CNS. No obstante, un análisis detallado de las cifras revela la existencia de liderazgos claros en la región. Así, Brasil, Argentina, México y Cuba aportan el 72% de los proyectos; mientras que Colombia, México, Argentina, Chile y Cuba explican casi el 68% de las acciones durante el periodo referido (gráficos 2 y 3).

2. La SEGIB diferencia entre *proyectos*, en tanto que intervenciones formalmente estructuradas con objetivos y resultados a corto o medio plazo, y *acciones*, entendidas como actuaciones puntuales de colaboración tales como asistencias técnicas, cursos, pasantías, etc.

GRÁFICO 2.

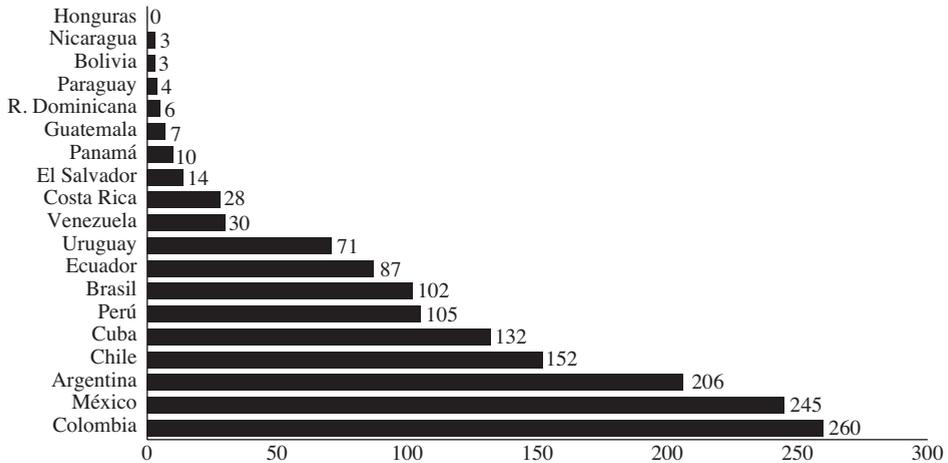
NÚMERO DE PROYECTOS CSS EN IBEROAMÉRICA POR PAÍS (2009-2013)



Fuente: elaboración propia con datos de SEGIB PIFCSS (varios años).

GRÁFICO 3.

NÚMERO DE ACCIONES CSS EN IBEROAMÉRICA POR PAÍS (2009-2013)



Fuente: elaboración propia con datos de SEGIB PIFCSS (varios años).

Al analizar los presupuestos asignados a la CSS en Iberoamérica (tabla 2), se evidencian cifras modestas, aunque no guardan mucha correlación con el cómputo que ofrece la OCDE sobre estos flujos de cooperación, analizados anteriormente. Esta disparidad, además de dudas sobre la fiabilidad de los datos de la CSS, revela la discrepancia en los criterios que una y otra institución siguen en el registro de la información.

TABLA 2.

RANGO DE PRESUPUESTO (EN DÓLARES EE. UU.) DE PROYECTOS CSS EN IBEROAMÉRICA, 2013

Rango de presupuesto	Porcentaje	Acumulado
< 50,000	77,40%	77,40%
50,001 - 100,000	14,60%	92,00%
100,001 - 150,000	2,94%	94,94%
150,001 - 200,000	2,20%	97,14%
200,001 - 250,000	0,00%	97,14%
250,001 - 300,000	0,70%	97,84%
300,001 - 350,000	0,00%	97,84%
350,001 - 400,000	0,00%	97,84%
400,001 - 450,000	0,00%	97,84%
> 450,000	2,16%	100,00%

Fuente: adaptación de SEGIB PIFCSS 2015.

TABLA 3.

AOD DE PAÍSES DEL CAD HACIA ALC ENTRE 2011 Y 2013 (MILLONES DE DÓLARES EE. UU.)

	2011	2012	2013	Total	% del CAD	% acumulado
EE. UU.	2.460	1.968	1.775	6.203	29,90%	29,90%
Alemania	1.129	845	1.299	3.273	15,78%	45,68%
Francia	953	1.408	793	3.154	15,21%	60,89%
Canadá	652	854	429	1.935	9,33%	70,22%
Noruega	253	366	810	1.429	6,89%	77,11%
España	766	275	245	1.286	6,20%	83,31%
Reino Unido	164	259	231	654	3,15%	86,46%
Suiza	168	177	199	544	2,62%	89,08%
Suecia	154	130	139	423	2,04%	91,12%
Países Bajos	187	102	79	368	1,77%	92,89%
Otros	875	251	348	1.474	7,11%	100,00%
Total	7.761	6.635	6.347	20.743	100,00%	

Fuente: CAD 2015 (<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload>)

El 92% del total de los proyectos ejecutados durante 2013 reportan un presupuesto menor a 100.000 dólares, lo que supone una dimensión cuantitativa muy limitada, especialmente si se tienen en cuenta los crecientes tamaños de las economías iberoamericanas. No obstante, estas cifras están en consonancia con la naturaleza propia de la CSS, particularmente en Iberoamérica, basada en asistencias técnicas e intercambios de experiencias,

y no en transferencias de recursos para la adquisición de bienes o inversiones de infraestructura.

No obstante, si se compara la CSS con la CNS (tabla 3), resulta evidente la sustancial diferencia cuantitativa existente entre ambos flujos en América Latina y el Caribe (ALC).

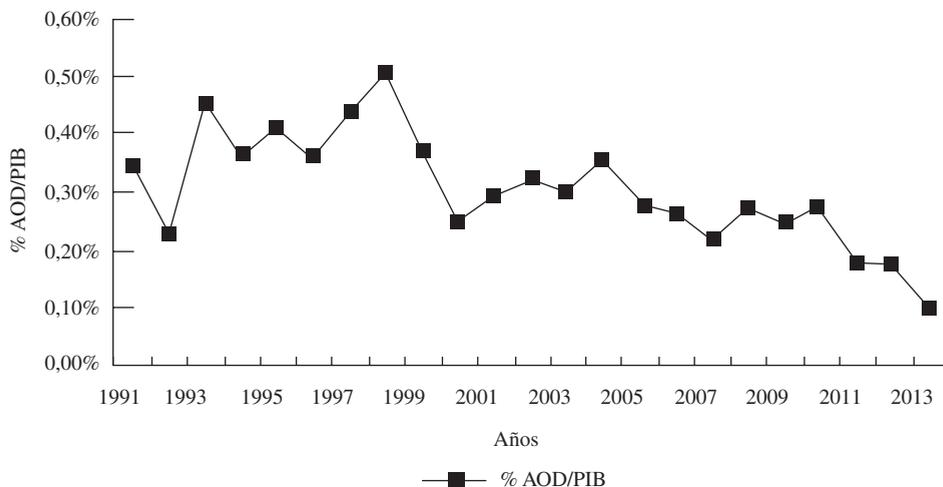
Pese a su limitada capacidad de movilizar recursos financieros, resulta necesario subrayar la importancia cualitativa que para el conjunto de países de Iberoamérica representa la CSS como modalidad de colaboración que permite promover modelos diferenciados de cooperación internacional, en los que la horizontalidad y la cercanía permiten abordar los problemas de desarrollo desde una lógica distinta de la CNS.

### LA COLABORACIÓN<sup>3</sup> INTERNACIONAL CUBANA

Cuba destaca por desempeñar simultáneamente un doble rol de oferente y receptor de ayuda. Como receptor, la AOD asignada a Cuba ha ascendido, entre 1990 y 2013, a 2.215 millones de dólares norteamericanos, suponiendo el 0,21% de su PIB para el periodo 2008-2013 (gráfico 2). En los últimos años, la AOD recibida por Cuba se mueve oscilando en torno a 100 millones de dólares (101 millones en 2013).

GRÁFICO 4.

EVOLUCIÓN DE LA AOD PAÍSES CAD A CUBA COMO % DEL PIB (1991-2013)



Fuente: elaboración propia con datos del CAD (<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload>) y de la ONEI de Cuba.

3. Las autoridades cubanas utilizan el término *colaboración* en lugar de cooperación para referirse a las intervenciones de desarrollo que Cuba promueve en el exterior. El presente trabajo utiliza ese criterio.

A diferencia de otros países en ALC, solo existe un reducido número de donantes que sí cuentan con programas de AOD hacia Cuba, a pesar del complejo entramado de relacionamiento internacional que siempre existe sobre la *isla*. Destacan los aportes de EE. UU., a pesar del embargo que se menciona más adelante, así como los apoyos de España —tradicional socio de cooperación con el país— y de la Comisión Europea (tabla 4). Desde 2011, las intervenciones apoyadas desde la AOD acompañan mayoritariamente a las medidas implementadas en el marco del proceso de reformas económicas promovidas en el país.

TABLA 4.

PRINCIPALES DONANTES AOD HACIA CUBA 2012-2013 (MILLONES DE DÓLARES EE. UU.)

	Promedio AOD bruta 2012-2013 (USD)
EE. UU.	11,56
España	10,54
UE	10,21
Fondo Global	9,00
Suiza	7,78
OFID	6,91
Rusia	5,87
Japón	5,53
GEF	5,13
Noruega	4,14

Fuente: CAD, 2015.

A pesar su limitada dimensión cuantitativa, el aporte cualitativo de la ayuda como intercambio de experiencias, cooperación técnica y transferencia de tecnología es muy valorado localmente. Además, el Gobierno cubano confiere a la AOD una importante dimensión de respaldo político internacional, factor esencial en el complejo contexto de la isla.

Por su parte, la *colaboración* que ofrece Cuba a otros países en desarrollo ha sido tradicionalmente muy activa, haciendo que el país tenga una presencia internacional que supera con creces lo que se podría esperar de un país en desarrollo con una población de 11 millones de habitantes y un PIB anual que en la actualidad, según la ONEI, se mueve en el entorno de los 70.000 millones de dólares norteamericanos

Desde las primeras etapas de la Revolución cubana, el entretendido de una compleja red de alianzas estratégicas ha sido un elemento clave para la inserción internacional de la isla y para la propia *supervivencia* de su modelo socioeconómico y político. Esta proyección exterior se ha articulado muy hábilmente a modo de *círculos concéntricos* desde el subregional

caribeño, el regional latinoamericano, el atlántico EE. UU.-Canadá-Unión Europea, Rusia, Asia-Pacífico (China-Vietnam, principalmente), hasta vínculos globales a través del Movimiento de Países No Alineados —cuya presidencia ha ostentado en dos ocasiones— así como en múltiples espacios multilaterales de diálogo político (Serbin, 2011).

La singularidad del caso cubano y su activa acción exterior ha suscitado el interés de buena parte de la comunidad internacional, como lo demuestra el hecho de que en La Habana existan 394 Estados y organismos multilaterales oficialmente acreditados por vía diplomática, cifra muy superior a la existente en promedio en la mayoría de los países de América Latina. La amplia repercusión de la reanudación del diálogo político y el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y EE. UU. es otra buena prueba de ese interés, vinculado al proceso de reformas que, desde 2011, vive la isla (Alonso y Vidal, 2013: 256).

Las orientaciones que marcan los principios de la colaboración internacional cubana hacia el exterior, recogidos en la propia Constitución Política de la República, dan una significación prioritaria a los países menos desarrollados, subrayando que su ayuda se ofrece sin condicionamientos ni injerencia, con respeto irrestricto a la soberanía, leyes nacionales, cultura, religión y autodeterminación de las naciones.

La colaboración cubana no cuenta con un documento público con principios, objetivos, resultados, instrumentos o priorización geográfica y sectorial. Tampoco se cuenta con cifras oficiales sobre el volumen de recursos de sus programas de CSS (Benzi y Lobrutto, 2013). La Cancillería de Cuba reporta, sin embargo, que más de 836.000 profesionales cubanos —casi un 7,6% de su población actual— han participado desde 1961 en programas de colaboración, especialmente de educación y salud, en un total de 157 países de América Latina, Asia y África. Un factor decisivo para esta masiva participación, además de la alta prioridad política que tienen estas iniciativas, reside en la remuneración que reciben los *colaboradores* cubanos en el exterior, muy superior al salario promedio existente en Cuba.

### *Principales etapas*

Este proceso de colaboración exterior, que se prolonga a lo largo de la historia reciente de Cuba, podría segmentarse en tres grandes etapas, de acuerdo con el propósito que inspira en cada momento la acción internacional. Como es obvio, la separación de las fases no es nítida, habiendo elementos de continuidad entre ellas.

#### PRIMERAS EXPERIENCIAS; EXPORTANDO LA REVOLUCIÓN (1959-1975)

A pesar de que tras el *triumfo de la Revolución* cubana, en 1959, abandonaron el país cerca de 3.000 médicos —alrededor del 50% del total existente en ese momento— en 1960 ya se registra la primera colaboración cubana con el envío a Chile de una brigada médica para atender a miles de familias afectadas por un fuerte terremoto.

En un contexto de desarrollo muy complejo marcado, entre otros elementos, por el embargo comercial, económico y financiero que desde 1962 decretó EE. UU., las misiones cubanas de colaboración estuvieron estrechamente vinculadas, en esta etapa, a las llamadas operaciones de *internacionalismo político*, para buscar apoyos en el exterior e intentar replicar su *experiencia revolucionaria* en otros países, especialmente en África como parte de sus procesos de descolonización, así como en Centroamérica, Argentina, Bolivia, Perú, República Dominicana o Venezuela.

Dentro de esta etapa se produjo la denominada *aventura de Cuba en África*, en la que la isla tuvo una activa presencia militar en Angola, Congo, Namibia o Tanzania, con amplia participación de numerosas brigadas médicas y educativas que apoyaron expresamente algunos procesos de independencia, como la primera enviada a Argelia —en mayo de 1963— para establecer un programa de salud pública, y que aún en 2015 sigue activa con casi un millar de *colaboradores* cubanos sobre el terreno.

#### INTERNACIONALISMO IDEOLÓGICO Y MILITAR (1975-1995)

En 1975 tuvo lugar el I Congreso del Partido Comunista de Cuba, momento que sirvió para *institucionalizar* el modelo sociopolítico y económico de la isla tras los primeros quince años de *experimentación revolucionaria*. Tanto en la *Resolución sobre política internacional* aprobada en dicho evento, como en la posterior Constitución de Cuba de 1976 toma carta de naturaleza la acción exterior cubana, permeada plenamente por un marcado internacionalismo ideológico. Un proceso que viene facilitado por el carácter “altamente centralizado de la toma de decisiones que permite al gobierno actuar como un actor racional unificado en la formulación e implementación de sus políticas, sin la necesidad de construir consensos domésticos” (Serbin, 2011: 234).

Al objeto de reforzar en el exterior las alianzas estratégicas de carácter político, muy buscadas siempre por Cuba como apoyo esencial para su particular confrontación con los EE. UU. en los distintos foros internacionales<sup>4</sup>, las intervenciones cubanas de colaboración internacional se basaron en el envío de brigadas médicas y educativas a países de África y América Latina susceptibles de brindar apoyo político a Cuba. Esta condicionalidad, asociada a la adscripción de los países socios a un cierto entorno de apoyo a la experiencia cubana, constituye un rasgo de la cooperación de ese país.

En el momento de su mayor proyección internacional, Cuba mantuvo misiones militares en el Congo Brazzaville, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Mozambique y Benin, y, sobre todo, en Angola. Esta presencia militar en África —que se prolongó hasta 1991— estuvo acompañada por un programa masivo de asistencia técnica en el que decenas de millares de profesionales cubanos, especialmente en el campo de la salud, la educación y

---

4. Un claro ejemplo es la condena mayoritaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas —consecutivamente durante los últimos 22 años— al embargo que EE. UU. impuso a Cuba en 1962 en materia económica, financiera y comercial, aún vigente, el cual es uno de los más duraderos de la historia.

la construcción entre otros, trabajaron en Argelia, Angola, Mozambique, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea, Etiopía, Santo Tomé y Príncipe.

Por otra parte, durante esta etapa también tuvo una gran importancia la formación en Cuba de profesionales del mundo en desarrollo. Así, a través del *Programa de Becarios Extranjeros*, más de 65.000 estudiantes de pregrado de África, América Latina y Asia han obtenido hasta el presente grado universitario.

#### COLABORACIÓN COMPENSADA (1995-2015)

A finales del siglo XX, en un contexto de *post guerra fría*, empezó una *nueva generación* de programas e instrumentos, ya no tan ligados a su presencia militar en el exterior, a través de los cuales se ha venido estructurando la actual política cubana de *colaboración*. Entre ellos, cabe destacar el programa *Yo, sí puedo*, la *Operación Milagro*, la *Brigada Henry Reeve* o la *Escuela Latinoamericana de Medicina*, reseñadas más adelante.

Estas intervenciones se canalizan, en parte, como *colaboración compensada*, lo cual comporta que el país receptor cubra, al menos, los costos de las operaciones, lo que en palabras de Benzi y Lo Brutto (2013: 19), coloca a este mecanismo de CSS cubana entre *la solidaridad y el mercado*. En términos tradicionales del CAD, este componente de la CSS cubana se plantea como una especie de *cooperación técnica reembolsable* que se asemeja, por ejemplo, a la experiencia de *cooperación técnica financiada* de la Cooperación Sueca, principalmente dirigida a países de renta media contratan asistencias técnicas especializadas de Suecia, o a las más tradicionales del Banco Interamericano de Desarrollo o del Banco Mundial.

Si bien no hay cifras oficiales, se estima que solo Venezuela ha pagado a Cuba unos 5.000 millones de dólares al año en concepto de servicios prestados por los más de 40.000 profesionales cubanos que han sido desplazados al país durante los últimos años (Mesa-Lago, 2012: 47). Ese orden de magnitud se asemeja a las estimaciones de Romero (2010: 109-110), que cifran en 5.600 millones de dólares anuales el pago de Venezuela a Cuba por los servicios recibidos y en 39.000 los colaboradores cubanos en aquel país, lo que supone alrededor del 75% de los profesionales cubanos en brigadas de CSS. Para dimensionar estas cifras, cabe señalar que este retorno económico equivale, aproximadamente, a una tercera parte de las exportaciones anuales de bienes y servicios de Cuba entre 2009 y 2013.

Es claro que en el balance realizado, la CSS cubana ha sido un instrumento de política exterior no solo para favorecer las alianzas del país en un entorno de relativo aislamiento internacional, sino también como un mecanismo para rentabilizar la dotación de recursos humanos formados, obteniendo un ingreso crucial para la provisión de divisas del país.

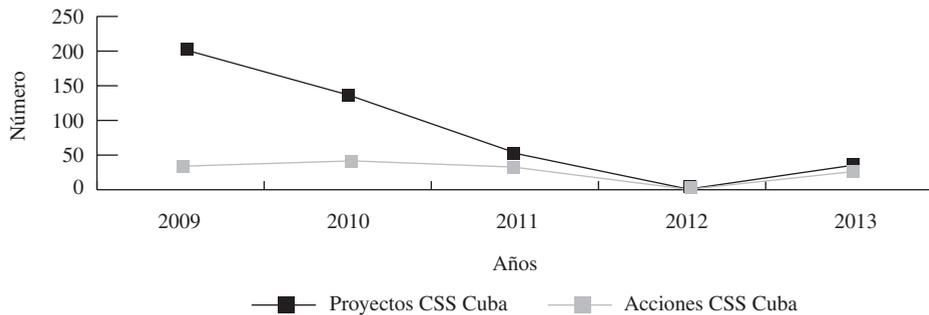
#### *Dimensión de la actual CSS cubana en Iberoamérica*

De acuerdo a los informes del PIFCSS, con información aportada por sus propios países miembros, la participación de Cuba en las intervenciones de CSS ha sido significativa

en relación con el tamaño de su economía. En total, Cuba ha apoyado 438 *proyectos* y 132 *acciones* de CSS, lo que supone, respectivamente, el 14% y el 9% del total de dichas intervenciones en Iberoamérica entre 2009 y 2013 (gráfico 5). Ambas variables presentan una tendencia decreciente en los últimos años, solo recuperada parcialmente en 2013, y no se cuenta con información disponible sobre su dimensión financiera.

GRÁFICO 5.

## PROYECTOS Y ACCIONES CSS CUBANA EN IBEROAMÉRICA (2009-2013)



Fuente: elaboración propia con datos SEGIB PIFCSS (varios años).

Por su parte, la tabla 5 muestra que los países en donde se concentra su acción exterior son países con los que existen estrechos vínculos de afinidad política y económica como Venezuela, Nicaragua, Ecuador o Bolivia, en el marco de los acuerdos derivados del ALBA-TCP.

TABLA 5.

## PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE PROYECTOS Y ACCIONES CCS CUBANA EN IBEROAMÉRICA (2009-2013)

Receptor	Proyectos		Receptor	Acciones	
	# proyectos	% acumulado		# acciones	% acumulado
Venezuela	149	34,02%	Venezuela	21	15,91%
Bolivia	34	41,78%	Ecuador	13	25,76%
Nicaragua	28	48,17%	Rep. Dominicana	13	35,61%
Guatemala	23	54,98%	Nicaragua	12	44,70%

Fuente: elaboración propia con datos SEGIB PIFCSS (varios años).

Desde un punto de vista temático, las intervenciones sociales —educación y salud— explican más de las dos terceras partes de sus actuaciones de CSS, correspondiendo el tercio restante a los ámbitos de cultura, producción, gestión de riesgos y prevención de desastres.

En relación con el futuro y las perspectivas de los programas cubanos de cooperación internacional, resulta imprescindible tener en cuenta los lineamientos del Partido Comunista de Cuba (2011), los cuales marcan la *hoja de ruta* del denominado proceso de actualización del modelo económico del país. Según ellos, Cuba continuará promoviendo la solidaridad internacional a través de la cooperación pero “prestando mayor importancia al establecimiento de sistemas de análisis económico y estadístico que permitan tener mayor nivel de sistematización de las intervenciones realizadas y mejor nivel de detalle de los costos para cuantificar adecuadamente el cómputo de la ayuda ofrecida por Cuba”, lo cual contribuiría a reforzar su rendición de cuentas sobre la CSS ofrecida.

## INICIATIVAS MÁS RELEVANTES DE LA COLABORACIÓN CUBANA

El colapso del bloque socialista y el inicio del denominado “*periodo especial*” marcaron un contexto socioeconómico cubano tremendamente adverso, en el que el PIB cayó un 35% entre 1989 y 1993 (Pérez, 2006). En ese mismo periodo de tiempo, las importaciones disminuyeron un 75% y las exportaciones cayeron en un 80%, lo que provocó en su conjunto una dramática situación de escasez de alimentos, combustibles, manufacturas e insumos de todo tipo (Mesa-Lago, 2012).

Una vez que la economía cubana inició el complejo proceso de recuperación económica, a partir de 1996, se comenzó a diseñar y ejecutar distintos programas de CSS vinculados con experiencias exitosas que Cuba había desarrollado en salud, educación o gestión de riesgos y la prevención de desastres

### *Principales programas*

Entre los principales programas desarrollados por la *colaboración* cubana, cabe destacar los siguientes:

#### PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN ‘YO, SÍ PUEDO’

La iniciativa *Yo, sí puedo* se basa en un método audiovisual de alfabetización que partiendo de números, elementos conocidos desde lo empírico, se llega al conocimiento de las letras. El diseño pedagógico y metodológico del *Yo, sí puedo* se realizó durante dos años en el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño, con sede en La Habana,

institución adscrita al Ministerio de Educación de Cuba, que se creó en 1990 con una vocación regional.

La UNESCO, en su “Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2000-2015”, califica a este programa como ejemplo de intervención eficaz y colaboración entre países en desarrollo basada en la ventaja comparativa de Cuba en esta temática (UNESCO, 2015), con más de 7 millones de adultos alfabetizados en treinta países de los cinco continentes.

#### PROGRAMA INTEGRAL DE SALUD

Desde 1960, más de 255.000 profesionales cubanos de la salud han atendido a más de 85 millones de personas —la mitad de ellas en África— en más de cien países de todo el mundo en desarrollo. La última operación más significativa ha sido el programa de asistencia médica que Cuba puso en marcha en 2014 para combatir el brote de Ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona con 255 profesionales sanitarios sobre el terreno, siendo este el mayor contingente recibido por los países afectados desde el exterior.

#### ESCUELA LATINOAMERICANA DE MEDICINA (ELAM)

Una de las iniciativas más emblemáticas de la colaboración cubana es la creación en 1999 de la ELAM, a raíz de la devastadora temporada de huracanes de ese año<sup>5</sup>. Ante esta situación, Cuba promovió en La Habana una escuela de medicina para profesionales de Centroamérica y el Caribe, pero que, posteriormente, se amplió a toda América Latina, África y Asia.

La ELAM es una universidad de carácter científico-pedagógico adscrita del sistema cubano de educación superior que tiene la misión de formar profesionales médicos generales básicos de países en desarrollo, en atención primaria de salud, con una *elevada preparación científica, humanista, ética y solidaria*. El principal compromiso que adquieren los profesionales de la ELAM es que después de su periodo formativo de seis años, deben retornar para contribuir al reforzamiento y a la sostenibilidad de los sistemas públicos de salud de sus respectivos países.

La ELAM ha formado entre 1994 y 2014 a más de 24.000 profesionales de la medicina provenientes de 83 países de América, África, Asia y Oceanía.

---

5. Las tormentas más importantes de esa temporada fueron los huracanes *George* y *Mitch*; el primero ocasionó grandes daños materiales y económicos en todo el mar Caribe y la costa del golfo en los Estados Unidos, así como 603 muertes; mientras que el segundo provocó la muerte de, al menos, 11.000 personas y millones de damnificados, en su mayoría en Honduras y Nicaragua, por lo que está considerado como el huracán más mortífero desde que existen registros.

## OPERACIÓN MILAGRO

La *Operación Milagro* surgió en 2004 como una iniciativa de CSS entre Cuba y Venezuela en el marco del ALBA-TCP. Esta iniciativa está dirigida a recuperar o mejorar sustancialmente la visión a 6 millones de personas de bajos recursos con patologías oculares en países en desarrollo.

De especial interés resulta el enfoque de derechos que plantea esta iniciativa, que argumenta sus actuaciones como medio de compensación de la *deuda histórica* que los Estados tienen con las personas más humildes que padecen problemas visuales, buscando su integración socioeconómica.

En la *Operación Milagro* participan 165 instituciones cubanas vinculadas a la provisión de servicios médicos que colaboran en la puesta en marcha de una red de 49 centros oftalmológicos con 82 puntos de atención quirúrgica en 14 países de ALC. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, unos cinco millones y medio de personas en ALC —entre niños, niñas, jóvenes y personas adultas— necesitan operaciones oftalmológicas, por lo que adquiere una significativa pertinencia y oportunidad este tipo de intervenciones.

## ACCIÓN HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA

En el ámbito de respuesta ante situaciones desastres hay que señalar la creación del *Contingente Internacional de Médicos Especializados en Situaciones de Desastres y Graves Epidemias*, denominado *Brigada Henry Reeve* en honor a un combatiente neoyorquino que participó en la Guerra de Independencia de Cuba<sup>6</sup>.

Desde su creación, en 2005, una decena de operaciones se han llevado a cabo en América Latina y Asia en respuesta a desastres vinculados con la ocurrencia de terremotos, huracanes, inundaciones o epidemias, en las que también participan especialistas de otros países licenciados en ELAM, promoviéndose, a su vez, acciones de cooperación triangular.

La *Brigada Henry Reeve* ha cumplido operaciones de ayuda humanitaria, emergencia y reconstrucción en 12 países, en las que han participado más de 3.100 profesionales de 28 nacionalidades distintas, habiéndose brindado asistencia médica a más de 4 millones de personas afectadas por situaciones de desastre (tabla 6).

---

6. Dicha iniciativa surgió como parte de la respuesta cubana ofrecida a la población de Estados Unidos como ayuda humanitaria ante los devastadores efectos que el huracán *Katrina* tuvo sobre el sur de Estados Unidos en agosto de 2005 en Luisiana, Mississippi y Alabama. Si bien esta primera intervención de la *Brigada Henry Reeve* no se concretó en última instancia, por motivos del diferendo político entre los Gobiernos de ambos países, la iniciativa se mantuvo y, desde entonces, un contingente de profesionales altamente especializado en acción humanitaria y de emergencia se activa cada vez que se produce una situación de emergencia importante en cualquier parte del mundo.

TABLA 6.  
OPERACIONES DE LA BRIGADA HENRY REEVE

<b>País</b>	<b>Emergencia</b>	<b>Año</b>	<b>Colaboradores</b>
Guatemala	Huracán Stan	2005	687
Pakistán	Terremoto	2005	564
Bolivia	Inundaciones	2006	602
México	Inundaciones	2006	54
Indonesia	Terremoto	2006	136
Perú	Terremoto	2007	79
China	Terremoto	2009	35
Haití	Terremoto/Cólera	2010	986
Chile	Terremoto	2010	34
Guinea/Liberia/Sierra Leona	Ébola	2014	255
Nepal	Terremoto	2015	48
Dominica	Huracán Erika	2015	16

Fuente: elaboración propia.

### *Programa de colaboración con Venezuela*

Por su importancia, es necesario mencionar las intervenciones de CSS entre Cuba y Venezuela, enmarcadas en los amplios vínculos políticos existentes entre ambos países a partir de 2002 cuando se firma el *Acuerdo de Cooperación Cuba-Venezuela* y la posterior creación en 2004 del ALBA-TCP, iniciativa de profundo carácter *ideológico* impulsada por ambos países.

Estas iniciativas se sustentan fundamentalmente en mecanismos de *colaboración compensada*, a través de la cual Cuba ofrece servicios profesionales especializados que son retribuidos económicamente por Venezuela, enmarcados en acuerdos comerciales en condiciones preferenciales, lo que supone un factor esencial de la relación política.

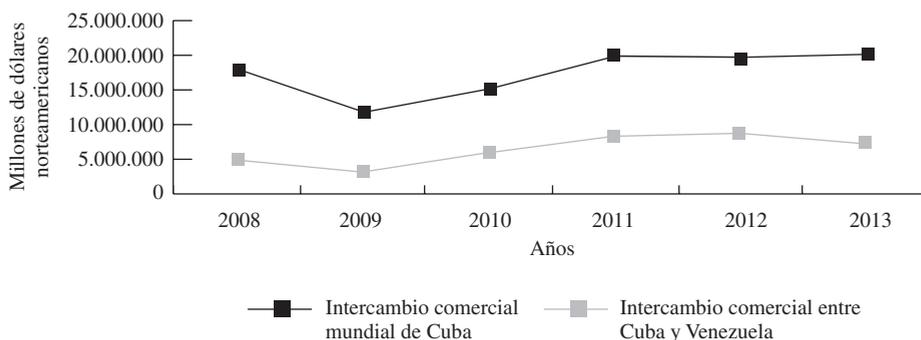
No obstante, la relación entre ambos países entre 2008 y 2013 es *asimétrica*, ya que mientras aproximadamente el 20% del PIB cubano estuvo directamente relacionado con las exportaciones de bienes y servicios a Venezuela, apenas el 4% del PIB venezolano depende de sus relaciones comerciales con la isla (Piccone y Trinkunas, 2014). El gráfico 6 recoge la evolución del intercambio comercial total de mercancías entre Cuba y Venezuela de 2008 a 2013, el cual —en promedio— supuso para ese periodo el 32% de comercio total cubano, muy superior al 12% que representó China, el segundo socio comercial en dicha etapa.

Este intercambio comercial se ha basado sustancialmente en el suministro de petróleo y sus derivados de Venezuela a Cuba, a razón de unos 80.000 barriles de crudo diarios durante los últimos diez años (60% de su demanda nacional) con condiciones preferenciales

de pago, a través de una peculiar relación de petróleo venezolano a cambio de servicios profesionales cubanos, ya mencionado. El 50% del pago de las importaciones de crudo venezolano se efectúa dentro de los primeros 90 días, mientras que el restante 50% se acumula en una deuda a pagarse en 25 años con un tipo de interés del 1% anual (Vidal, 2014: 1).

GRÁFICO 6.

INTERCAMBIO DE MERCANCÍAS ENTRE CUBA Y VENEZUELA, 2008-2013 (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: elaboración propia en base a datos de ONEI, 2014.

Con la caída del precio internacional del petróleo y la incierta situación política existente en Venezuela, parece probable que puedan disminuirse paulatinamente los niveles de colaboración y el intercambio comercial entre ambos países.

## CONCLUSIONES

El análisis del caso cubano revela que, más allá de la retórica, la CSS aparece asociada a la proyección de los intereses del país que en este caso la promueve. En la primera etapa, a través de la CSS, Cuba pretende aliviar la presión externa que se cierne sobre su experiencia revolucionaria tratando de promover otros ensayos similares en el entorno internacional, incorporando en ellos algunos de sus valores fundamentales en materia de universalización de los servicios de salud y la educación, en base a su propia experiencia. Esa acción le permite, además, ampliar el campo de sus alianzas internacionales y adquirir reputación como país, en un contexto internacional rígidamente estructurado en torno a la dinámica de bloques internacionales en confrontación. Todo ello, le supuso un considerable apoyo político en los foros multilaterales.

En la segunda etapa, la acción de apoyo a *experiencias revolucionarias* cede el paso a una más amplia labor de acción solidaria internacional en el ámbito del entonces denominado Tercer Mundo. De nuevo, la búsqueda de alianzas internacionales y la ganancia de

buena imagen en el escenario global, junto con la promoción de valores humanistas, explican buena parte de los objetivos promovidos por la cooperación cubana.

No obstante, será en la tercera etapa, la de la *colaboración compensada*, cuando más claramente se plantea la necesidad de acompañar la acción de cooperación con la búsqueda de retornos para el propio proceso de desarrollo cubano. Los ingresos derivados de esta exportación de servicios profesionales especializados (particularmente en los campos de la salud y la educación) han llegado a suponer la segunda actividad de exportación de Cuba en algunos de los últimos años de la década.

No cabe generalizar el caso cubano al resto de las experiencias de la CSS, pero en todas ellas es posible identificar los réditos (no exclusivamente de carácter económico) que se derivan de la acción cooperativa a escala internacional. Eso no anula la naturaleza de relaciones más horizontales, de mutuo interés entre los socios sobre la que se fundamenta la CSS, pero obligaría a tomar distancia respecto a los planteamientos retóricos que insisten en el total alejamiento e independencia de esta política respecto de los intereses de los que la proveen.

### Referencias

- Alonso, José A. (dir.). 2007. *Cooperación con países de renta media*. Madrid: Editorial Complutense / ICEI.
- Alonso, José A., Pablo Aguirre y Guillermo Santander. 2011. *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*. Madrid: Fundación Carolina-Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Alonso, José A., Jonathan Glennie y Andy Sumner. 2014. *Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*. Nueva York: DESA.
- Alonso, José A. y Jonathan Glennie. 2015. *What is development cooperation?* Nueva York: ECOSOC DCF.
- Alonso, José A. y Pavel Vidal. 2013. "Reglas, incentivos e instituciones", en José A. Alonso y Pavel Vidal (eds.), *Quo Vadis, Cuba?* Madrid: Catarata.
- Ayala, Citlali y Jesús Rivera (coords.). 2014. *De la diversidad a la consonancia: la cooperación sur-sur latinoamericana*. México: Editorial Mora.
- Ayllón, Bruno. 2015. *Los desafíos de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la cooperación sur-sur*. Cali: CIES.
- Ayllón, Bruno (coord.), Tahina Ojeda y Alice Bancet. 2013. *La cooperación sur-sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM.
- Benzi, Daniele y Giuseppe Lo Brutto. 2013. *¿Más allá de la cooperación sur-sur? Contexto, luces y sombras de la alianza Cuba-Venezuela*. Disponible en web: [https://www.academia.edu/7436381/\\_M%C3%A1s\\_all%C3%A1\\_de\\_la\\_cooperaci%C3%B3n\\_Sur-Sur\\_Contexto\\_luces\\_y\\_sombras\\_de\\_la\\_alianza\\_Cuba-Venezuela](https://www.academia.edu/7436381/_M%C3%A1s_all%C3%A1_de_la_cooperaci%C3%B3n_Sur-Sur_Contexto_luces_y_sombras_de_la_alianza_Cuba-Venezuela) [Última consulta: 5 de junio 2015].

- CAD, Comité de Ayuda al Desarrollo. Disponible en web <http://www.oecd.org/dac/stats> [Última consulta: 19 de agosto 2015].
- Chaturvedi, Sachin, Thomas Fues y Elizabeth Sidiropoulos (ed.). 2012. *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?* Londres: ZED Books.
- ECOSOC. 2008. *Trends in South-South and triangular development cooperation*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Giacalone, Rita. 2013. “Cambios en el regionalismo sudamericano por la proyección global de Brasil”, *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración*, 36 (2): 9-21.
- Lechini, Gladys y Carla Morasso. 2014. “Los variados ámbitos de la cooperación sur-sur en el siglo XXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África”, en Citlali Ayala y Jesús Rivera (coords.), *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur latinoamericana*. México: Editorial Mora.
- Lengyel, Miguel y Bernabé Malacalza. 2012. *Países de renta media y cooperación sur-sur. El caso latinoamericano*. Buenos Aires: FLACSO.
- Marín, José M. y Javier García-Verdugo. 2003. *Bienes públicos globales, política económica y globalización*. Barcelona: Ariel.
- Mawdsley, Emma. 2012. *From Recipients to Donors: Emerging powers and the changing development*. Londres: Zed Books.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2012. *Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económicas sociales y sus efectos*. Madrid: Editorial Colibrí.
- Naciones Unidas. 1995. *Nuevas orientaciones para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. 2011. “Cuba y Venezuela: La génesis y el desarrollo de una utopía bilateral”, en Luis Ayerbe (coord.), *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Naciones Unidas. 2012. *Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and triangular cooperation*. Nueva York: Naciones Unidas.
- ONEI, Oficina Nacional de Estadística e Información (varios años). *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: ONEI.
- Pérez, Omar. 2006. “La situación actual de la economía cubana y sus retos futuros”, en Omar Pérez (comp.), *Reflexiones sobre economía cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- PCC, Partido Comunista de Cuba. 2011. *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. La Habana: PCC.
- Piccone, Ted y Harold Trinkunas. 2014. *The Cuba-Venezuela Alliance: The beginning of the end?* Washington: Brookings Institution.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. *Enhancing South-South and triangular cooperation*. Nueva York: PNUD.
- Prashad, Vijay. 2013. *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South*. Londres: Verso.

- Romero, Carlos. 2010. "South-South Cooperation between Venezuela and Cuba", en *South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System? Special Report on South-South Cooperation*. Manila: IBON Books.
- SEGIB, Secretaría General Iberoamericana (varios años). *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica*. Madrid: SEGIB.
- Serbin, Andrés. 2011. "Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de 'actualización'", en Luis Ayerbe (coord.), *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Surasky, Javier. 2013. "La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial". Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. Huatulco: AMEI.
- Toye, John. 2014. "Assessing the G77: 50 Years after UNCTAD and 40 Years after the NIEO", *Third World Quarterly*, 35 (10): 1759-1774.
- UNESCO. 2015. *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2000-2015*. París: UNESCO.
- Vázquez, Karin. 2013. *Enhancing management practices in south-south and triangular cooperation*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Vidal, Pavel. 2014. *Proyecciones macroeconómicas de una Cuba sin Venezuela*. Washington: Cuba Study Group.
- Whitfield, Lindsay. 2008. *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*. Nueva York: Oxford University Press.

Presentado para evaluación: 9 de junio de 2015.

Aceptado para publicación: 11 de octubre de 2015.

JUAN DIEGO RUIZ CUMPLIDO, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

[jdiego.ruiz@aecid.es](mailto:jdiego.ruiz@aecid.es)

Licenciado en Veterinaria, especialidad en Sanidad Animal, Diploma de Estudios Avanzados en Economía Aplicada y Doctorando en Economía y Desarrollo en el marco del Programa "Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible", de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España. Profesional con 20 años de experiencia en la gestión de programas y políticas de cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Coordinador de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Bolivia, Cuba y Perú.