

LA COOPERACIÓN VENEZOLANA EN AMÉRICA LATINA: DE LA RETÓRICA A LA ACCIÓN

*The Venezuelan cooperation in Latin America:
from rhetoric to action*

María RODRÍGUEZ GARCÍA

Universidad de Cantabria

✉ rodriguezgm@unican.es

BIBLID [1130-2887 (2013) 63, 113-137]

Fecha de recepción: 8 de octubre del 2012

Fecha de aceptación: 5 de febrero del 2013

RESUMEN: Este trabajo se propone analizar la coherencia entre el discurso existente en torno a la Cooperación Sur-Sur y la acción práctica de Venezuela en América Latina y Caribe. Para ello, se confrontarán los intereses, valores y categorías identitarias explicitados en los discursos de la Cooperación Sur-Sur, tanto del Sur, como supuesto bloque homogéneo de países en vías de desarrollo, como de las particularidades aportadas desde América Latina y Venezuela, con la práctica de la cooperación venezolana bilateral desarrollada en América Latina desde la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999.

Palabras clave: Venezuela, Cooperación Sur-Sur, coherencia, cooperación energética, América Latina.

ABSTRACT: This work sets to analyze coherence between the discourse around South-South Cooperation and the practice of Venezuela in Latin America and the Caribbean. In order to this, interests, values and categories of identity specified in South-South cooperation discourses from South, like an assumed homogeneous group of non-development countries, and the particularities from Latin America and Venezuela, will be compared with the practice of Venezuelan Bilateral Cooperation applied in Latin America from Hugo Chávez power access in 1999.

Key words: Venezuela, South-South cooperation, coherence, energetic cooperation, Latin America.

I. INTRODUCCIÓN¹

La cooperación Sur-Sur (CSS) se ha convertido en los últimos años en una de las tendencias más destacadas dentro del panorama de la cooperación y de las relaciones internacionales, con un aumento en el número de acciones y el volumen de recursos canalizados por esta vía. Así mismo, se observa una seria determinación por parte de numerosos países y organismos internacionales por impulsarla, medirla y sistematizarla. Este protagonismo se ha visto acelerado a medida que diferentes países emergentes han ido ganado peso en la economía mundial, aumentando sus capacidades y recursos financieros o incrementando su voluntad por desempeñar un papel más activo en el escenario internacional.

Desde su origen, la CSS se ha reivindicado a sí misma como una modalidad diferenciada de la cooperación que practican los países desarrollados. En este sentido, y a lo largo de más de treinta años de evolución, la CSS se ha dotado de un discurso propio, que ha sido creado y adoptado, mayoritariamente, entre los países del Sur, y en el cual se ha venido reflejando la identidad del Sur, como bloque de países en desarrollo, así como sus principales valores e intereses a nivel internacional. Ahora bien, el Sur, como conjunto de países en vías desarrollo (PVD), esconde una gran variedad de realidades: desde grandes economías emergentes con intereses a nivel geopolítico y estratégico, pasando por países de renta media que se ven desplazados del sistema tradicional de ayuda y desean fortalecer relaciones de cooperación alternativas, países con pocos recursos o problemas de desarrollo destacados pero con importante saber hacer en algunos ámbitos del desarrollo, o países con ansias de exportar su modelo ideológico diferente al del mundo capitalista occidental. Por ello, es fácil pensar que la CSS no es para todos los países lo mismo, sino que existe una diversidad de valores, intereses e identidades tras ella, así como de *modus operandi*. De ahí la importancia de estudiar casos concretos en materia de CSS, analizando si, en la práctica, se corresponde con los principios promulgados en las declaraciones, o si, por el contrario, reproducen los patrones de la cooperación tradicional.

Este trabajo se propone analizar la coherencia entre el discurso existente en torno a la CSS y la acción práctica de un caso, a saber, la cooperación de Venezuela en América Latina y Caribe (ALC). Para ello, se confrontarán los intereses, valores y categorías identitarias² explicitados en los discursos de la CSS, tanto del Sur, como supuesto bloque homogéneo de PVD, como de las particularidades aportadas desde América Latina y Venezuela, con la práctica de la cooperación venezolana bilateral desarrollada en ALC desde la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999.

1. La autora agradece los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo.

2. Este esquema de análisis está inspirado en el utilizado en C. DEL ARENAL (2009: 21) y J. A. SANAHUJA (2009: 193) para el estudio de las relaciones entre España y América Latina y dentro de la cooperación española.

La elección de Venezuela como caso de estudio en el ámbito de la CSS responde a varios motivos. Por un lado, es un donante destacado en número de acciones y en volumen de fondos canalizados. Así, según Naciones Unidas (ONU 2011), Venezuela realizó unos desembolsos netos de ayuda de 1.166 millones de dólares, equivalentes al 0,71 de su PIB, en 2006, y de 2.330 en 2008. De la muestra de países analizados, estas cifras sitúan a Venezuela en el tercer puesto del ranking mundial de donantes del Sur en 2008, tras Arabia Saudí y China.

Por otro lado, Venezuela es una de las economías más destacadas de la región latinoamericana, lo que la convierte en un oferente de CSS con grandes posibilidades financieras. En 2010, según los datos del Banco Mundial, tuvo un PIB a precios constantes de mercado de 174.150,9 MDD, lo que representó el 5,37% del total del PIB de ALC, siendo así la quinta potencia económica de la región. Además, ha presentado tasas de crecimiento muy elevadas en los últimos años: 18,3% en 2004, 10,3% en 2005, 9,9% en 2006, 8,8% en 2007 y 5,3% en 2008, para caer en 2009 un -3,2% y un -1,5% en 2010. A pesar de esta volatilidad, su tasa interanual de crecimiento de los últimos años es destacada, y las previsiones para los próximos son positivas, fundamentalmente debido a los actuales precios del petróleo, motor de la economía venezolana.

Su potencial petrolero, además, hace que sea un ejemplo de CSS especial, en el sentido de que su cooperación financiera-energética es parte protagónica en su política exterior. Así, Venezuela, país fundador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y uno de sus miembros más activos, es el sexto exportador mundial de petróleo, con algo más de 2 millones de barriles (MDB) al día de exportaciones, y uno de los suministradores principales de Estados Unidos. Sus reservas de petróleo son las sextas mayores del mundo, con 80.000 MDB, y sus reservas de gas las mayores de ALC y las segundas más grandes del hemisferio, sólo detrás de las estadounidenses.

Por último, otro de los motivos que convierten a Venezuela en un caso de estudio de especial interés es la carga política e ideológica que sus gobiernos han otorgado a la CSS, elemento que lo distingue de otros oferentes latinoamericanos, que enfatizan el carácter técnico de sus acciones. Venezuela ha vinculado, así, sus actuaciones de CSS a esquemas de integración regional y a la búsqueda de aliados políticos para la puesta en marcha de un nuevo bloque de la izquierda latinoamericana.

Este trabajo se articula en cinco partes. Tras la presente introducción, el capítulo II realiza un análisis, desde el punto de vista de su discurso, de los principales documentos en materia de CSS, tanto a nivel global, como regional de América Latina, como de Venezuela. El análisis se focaliza en buscar qué valores, elementos identitarios e intereses han explicitado los países del Sur en sus manifestaciones narrativas sobre CSS. El capítulo III presenta los principales rasgos de la cooperación venezolana en América Latina, desde el año 1999, en el que el actual presidente Hugo Chávez asciende a la presidencia del Estado, hasta la actualidad. El capítulo IV analiza la coherencia entre los contenidos de los dos anteriores, es decir, entre el discurso de la CSS y la realidad de la cooperación venezolana. El quinto y último capítulo presenta las principales conclusiones del trabajo.

II. EL DISCURSO EN TORNO A LA COOPERACIÓN SUR-SUR: LAS IDENTIDADES, LOS VALORES Y LOS INTERESES

A lo largo de su historia, y desde la década de los setenta, la CSS ha venido desarrollándose en el marco de un discurso propio. Así, los donantes del Sur han defendido unas relaciones de cooperación basadas en los principios del consenso, la equidad, la horizontalidad o los esquemas de beneficios mutuos, frente a la ayuda de los países desarrollados utilizada a merced de sus intereses comerciales, políticos y militares, con altas cuotas de condicionalidad. Otras ideas constantes en las declaraciones y conferencias de los donantes del Sur han sido la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos. Este discurso dominante se fraguó y se mantuvo en un contexto de homogeneidad entre los PVD. Además, ese discurso dominante se creó como claramente diferenciado y por oposición a la cooperación tradicional o cooperación Norte-Sur.

A continuación se propone un esquema de análisis del discurso de la CSS que va de lo general a lo concreto. Así, en primer lugar, se analiza el discurso global en torno a la CSS, emanado de foros, encuentros y acuerdos donde han estado presentes países de todos los continentes y en un número importante y representativo. En segundo lugar, se analizan las singularidades del discurso latinoamericano y sus aportaciones al discurso global. Por último, se realiza una aproximación a las particularidades del discurso venezolano en torno a la CSS, utilizando para ello las intervenciones presidenciales y algunas fuentes documentales del gobierno.

II.1. *El discurso global en torno a la CSS*

A pesar de su antigüedad, probablemente ningún documento refleje mejor cuál es la filosofía y el discurso de la CSS que el Plan de Acción de Buenos Aires para la Cooperación Técnica entre Países en Vías de Desarrollo (CTPD) (PABA). Hoy por hoy continúa siendo uno de los documentos de referencia en materia de CSS. Cabe destacar que todos los planes y acuerdos derivados de todas las cumbres de alto nivel, foros y reuniones que le han seguido no han servido, por el momento, para apenas avanzar más allá de lo pactado en la década de los 70, especialmente a nivel conceptual.

El PABA se firma tras cinco años de negociaciones entre todos los PVD, un total de 138. Nacido bajo el impulso de ONU (1978), fue un documento muy avanzado para su tiempo, ya que introducía cambios muy destacados en la concepción que imperaba hasta entonces en la cooperación para el desarrollo. A través de su lectura pueden observarse los elementos que subyacen tras la CSS, y que aún a día de hoy la caracterizan (o, al menos, teóricamente).

- La CSS se basa en el respeto de la soberanía nacional en sentido estricto, en la independencia económica, igualdad de derechos y en la no injerencia en asuntos internos. Estos valores serán una constante que permanecerá y aparecerá siempre que los PVD firmen acuerdo o consenso alguno en esta materia. El

PABA ya reconocía que «La CTPD debe basarse en el estricto respeto de la soberanía nacional, la independencia económica, la igualdad de derechos y la no injerencia en los asuntos internos de las naciones, cualquiera que sea su dimensión, su nivel de desarrollo y su sistema social y económico».

- El PABA dio un relieve destacado a las capacidades nacionales y colectivas de los PVD para valerse por sus propios medios y solucionar y afrontar sus problemas. Así, en el documento pueden leerse referencias como que «la CSS expresa la determinación del mundo en desarrollo de alcanzar la capacidad nacional y colectiva de valerse de sus propios medios» o que ésta busca «la superación de las barreras de actitudes, el aumento de la confianza mutua de los países en desarrollo en su capacidad técnica».
- La CSS se conceptualizó no sólo como una herramienta técnica, sino como un vehículo que coadyuvase a un cambio de mundo en un sentido profundo, es decir, con un cambio de modelo de desarrollo a nivel global. Múltiples referencias del PABA dan cuenta de esta idea: la CSS «expresa la determinación del mundo en desarrollo de alcanzar la capacidad nacional y colectiva de valerse de sus propios medios, y la necesidad de crear el Nuevo Orden Económico Internacional» (NOEI); «aumentar y perfeccionar las comunicaciones entre los países en desarrollo que lleven a una conciencia más elevada de los problemas comunes»; busca, igualmente, la «superación de las barreras de actitudes, el aumento de la confianza mutua de los países en desarrollo en su capacidad técnica y la intensificación del proceso de armonización de sus intereses». Asimismo, el documento reivindica una «participación igual y soberana en la conducción de las relaciones internacionales y una distribución equitativa de los beneficios».
- La CSS vinculó la cooperación al desarrollo puesta en práctica entre los donantes del Sur con un enfoque de desarrollo de capacidades, al resaltar que el desarrollo de los países del Sur pasa necesariamente, y más allá de la transferencia de recursos económicos o de aplicación de políticas macroeconómicas, por desarrollar las capacidades. Así, en el PABA puede leerse como «los objetivos de la CSS son fomentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios mediante el aumento de su capacidad creadora para encontrar soluciones a los problemas de desarrollo en consonancia con sus propios valores, aspiraciones y necesidades especiales»; «promover y reforzar entre los países en desarrollo la capacidad colectiva para valerse de medios propios intercambiando experiencias, compartiendo y utilizando sus recursos técnicos en forma combinada y desarrollando capacidades complementarias». Desde el inicio se crea, así, un vínculo entre la CSS y el desarrollo de capacidades.

Tras la firma del PABA, y una vez sentados los principios básicos de la CSS, ha habido multitud de cumbres, conferencias y encuentros de alto nivel en materia de CSS, o en las que, sin ser éste su contenido principal, se ha tratado como tema destacado. Algunos

de los más relevantes han sido el 9.º Comité de Alto Nivel de ONU para la revisión de la CTPD, donde se adaptaron los «Nuevos lineamientos de la CTPD», en 1995; la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del G77, o Primera Cumbre del Sur, donde se firmó el Programa de Acción de La Habana (G77 2000); la I Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, donde la CSS tuvo una presencia destacada en la declaración final (ONU 2002); la I Conferencia de Alto Nivel sobre CSS en Marrakech, donde se aprobaron la Declaración de Marrakech sobre CSS y el Marco de Marrakech para la Aplicación de la CSS (ONU 2003); la Segunda Cumbre del Sur, donde se aprobó el Plan de Acción de Doha para la CSS (G77 2005), en 2005; o la XIV Cumbre del MNOAL en La Habana, en 2006. Más recientemente, destacan la Conferencia de Naciones Unidas de Alto Nivel sobre CSS, en Nairobi (ONU 2009), y el IV Foro de Alto Nivel de Busan en 2011 (CAD 2011). Un análisis pormenorizado del discurso de todos los documentos emanados de estos encuentros internacionales permite ver cómo se reafirman los principios de la CSS establecidos a finales de los setenta.

II.2. Las aportaciones al discurso global desde América Latina

Dentro del contexto latinoamericano se han llevado a cabo en la última década esfuerzos destacados para conceptualizar y dotar de contenidos concretos y diferenciadores a la CSS. En medio de una gran divergencia de opiniones y prácticas, se ha intentado buscar qué es la CSS para todos los miembros de la comunidad latinoamericana, y, a través de ese esfuerzo, se ha enriquecido el discurso en torno a ella. Dentro de estos esfuerzos, y complementariamente a la labor que han realizado los diferentes miembros de la comunidad latinoamericana a través de sus gobiernos, agencias de cooperación o ministerios de exteriores, destaca el trabajo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). La metodología de trabajo de esta entidad, a través de reuniones con los representantes de los órganos con competencias de cooperación de los países miembros, posibilita afirmar que el discurso generado por este organismo responde a las visiones y percepciones de todos los países de la comunidad latinoamericana.

La principal aportación al discurso de la CSS por parte de la SEGIB ha sido la de completar su definición clásica, a saber, relaciones de cooperación al desarrollo entre PVD, con el establecimiento de unos principios diferenciadores que han de acompañar a esas relaciones para que puedan ser calificadas como CSS (SEGIB 2008: 16). En primer lugar, y a través del principio de horizontalidad, la CSS exige que los países colaboren entre sí en términos de socios. Esto significa que, más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo entre unos y otros, la colaboración se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones. En segundo lugar, el principio del consenso establece que la ejecución de una actuación de CSS debe haber sido sometida a su vez a consenso por los responsables de cada país antes de ser puesta en marcha, y ello en marcos de negociación común. Por último, el principio de equidad establece que la CSS debe ejercerse de un modo tal que sus beneficios (a menudo consistentes en la potenciación mutua de capacidades críticas para el

desarrollo) se distribuyan de manera equitativa entre todos los participantes. Este mismo criterio se aplica a la distribución de costos, que suelen asumirse de manera compartida y proporcional a las posibilidades de cada contraparte (SEGIB 2008: 16).

La otra gran aportación de la región latinoamericana al discurso de la CSS es el vínculo establecido entre ésta y la integración regional. Como señala SEGIB:

Para los países iberoamericanos la CSS es también una herramienta de integración regional, porque permite consolidar relaciones entre socios de la región tomando en cuenta sus complementariedades en materia de capacidades de cooperación y necesidades de desarrollo. Existe una relación de mutuo refuerzo entre la integración y la CSS, siendo esta última una manera de materializar la integración en experiencias concretas de encuentro e intercambio (2012: 13).

Así, en América Latina la CSS está sirviendo para revitalizar los múltiples procesos de regionalización abiertos (Ojeda 2010: 93). En algunos de ellos, de hecho, como son ALBA y la Unión de Naciones de Suramérica (UNASUR), la CSS está presente desde su inicio y como marca de identidad. El documento Posición sobre la CSS en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan (SEGIB, 2011), firmado por los países latinoamericanos de cara a la preparación de dicho encuentro, da cuenta de esta asociación.

II.3. Las aportaciones al discurso global desde Venezuela

El discurso venezolano en torno a la CSS acepta y enfatiza los principios y valores surgidos a raíz del PABA, y plasmados en todos los documentos posteriores de la CSS emanados de foros multilaterales como la Asamblea General o el G-77 de la ONU, el Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) o el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). No es extraño pensar que así sea, ya que Venezuela ha sido un país, tradicionalmente y aún en la actualidad, muy activo en este tipo de foros.

No ocurre lo mismo, sin embargo, con la visión que de la CSS se tiene en la Comunidad Iberoamericana. Desde Venezuela no se reconoce la visión que ésta tiene de la CSS, expresada en los sucesivos Informes de CSS publicados por la SEGIB. Así queda reflejado con claridad en el Informe 2011, donde, refiriéndose al capítulo «La CSS en Iberoamérica: Profundizando en los Principios de su Práctica», se refleja que «la República Bolivariana de Venezuela siente que el Capítulo no refleja ni su opinión ni su posición en relación a la CSS» (SEGIB 2011: 12).

Sobre la base de la aceptación del discurso global de la CSS, cabe destacar, fundamentalmente, dos aportaciones o énfasis apuntados por Venezuela. Por un lado, el vínculo que se establece entre esta forma de cooperación y el fortalecimiento de los lazos estratégicos entre los países que la mantienen. La CSS no es vista, así, como una herramienta técnica cuyo fin es la superación de problemas de desarrollo concretos en los países receptores, o para compartir experiencias de desarrollo e intercambiar capacidades. De hecho, referencias de este tipo, comunes en los discursos globales de CSS, no

aparecen en los discursos presidenciales o informes gubernamentales al hablar de CSS. El énfasis del gobierno bolivariano recae, en todo momento, en la CSS como vehículo para afianzar lazos y tejer alianzas. Así puede verse con claridad en la página web del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) su función impulsora del: «nuevo modelo de integración regional y mundial... de cara a seguir fortaleciendo lazos y tejiendo alianzas estratégicas con PVD, con la finalidad de afianzar los intereses y valores políticos comunes entre los Estados, que posibiliten estrategias para la consolidación del intercambio económico y social». La CSS desde Venezuela es vista, por tanto, como una herramienta que coadyuva a lograr las aspiraciones del país en materia de geopolítica internacional, a saber, el logro de un mundo multipolar, la complementariedad de las economías de los PVD y la integración de las economías del Sur (Ojeda 2010).

Por otro lado, también son características del discurso en torno a la CSS del actual gobierno de Venezuela sus constantes referencias a la necesidad del establecimiento del NOEI. Si bien esta propuesta, al menos con esa terminología, ya es casi inexistente en los discursos generales de la CSS o en los discursos de muchos donantes particulares, es enfatizada de manera asidua por el presidente Chávez en sus múltiples intervenciones públicas. Desde Venezuela, la CSS sigue siendo, ante todo, una herramienta que debe buscar el cambio del orden global. Un ejemplo es la intervención presidencial ante la Sexagésima Asamblea General de las ONU en 2001:

Ahora más que nunca –decíamos– requerimos retomar cosas que se quedaron en el camino, como la propuesta aprobada en esta Asamblea en 1974 de un NOEI. En su Resolución 3.201 de mayo de 1974, expresó la determinación de trabajar con urgencia para establecer un NOEI basado –óiganme bien, os ruego– en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los estados cualesquiera que sean sus sistemas económicos y sociales, que corrija las desigualdades y repare las injusticias entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y asegure a las generaciones presentes y futuras, la paz, la justicia y un desarrollo económico y social que se acelere a ritmo sostenido (Gobierno de Venezuela 2001).

A continuación, se resumen todas las categorías del discurso de la CSS localizadas a lo largo de este apartado, organizadas en función de dos variables. Por un lado, si son asumidas por el bloque de los PVD y explicitadas, por ende, en los discursos de la CSS emanados de foros multilaterales mayoritarios, o si, por el contrario, suponen una aportación diferenciada del discurso global por parte de América Latina o Venezuela; por otro lado, si pertenecen al ámbito de las categorías identitarias, los valores o los intereses.

TABLA I
 IDENTIDADES, VALORES E INTERESES DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Discurso de la CSS (variable 1)	Identidades, valores e intereses	Categoría del discurso
Discurso global (foros multilaterales globales)	Identidades	<ul style="list-style-type: none"> - Similitud en desafíos de desarrollo. - Exclusión de las dinámicas beneficiosas del desarrollo global. - Vínculos históricos y culturales.
	Valores	<ul style="list-style-type: none"> - Soberanía nacional. - Solidaridad. - No injerencia en asuntos internos. - Esquema de beneficios mutuos.
	Intereses	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio de modelo global/altermundismo. - Aumento de la voz y presencia del Sur en el ámbito internacional. - Desarrollo de capacidades de otros PVD. - Impulso de comercio e inversión entre PVD.
Aportaciones al discurso de la CSS desde América Latina	Valores	<ul style="list-style-type: none"> - Equidad. - Consenso. - Horizontalidad.
	Intereses	<ul style="list-style-type: none"> - Favorecer la integración regional.
Aportaciones al discurso de la CSS desde Venezuela	Valores	<ul style="list-style-type: none"> - Antiimperialismo. - Democratización de la sociedad internacional. - Promoción de un mundo multipolar.
	Intereses	<ul style="list-style-type: none"> - Complementariedad de las economías latino-americanas. - Establecimiento de lazos estratégicos y alianzas.

Fuente: Elaboración propia.

III. LA COOPERACIÓN VENEZOLANA EN AMÉRICA LATINA: VOLUMEN Y CARACTERIZACIÓN

La cooperación venezolana, apoyada desde el punto de vista normativo en la Constitución de la República de Venezuela de 1999 y en la Ley sobre Cooperación Internacional de 1958, es desarrollada por un complejo entramado institucional de ministerios, institutos autónomos, bancos y empresas estatales, entre los cuales se dividen la planificación y puesta en marcha de dicha política, en todas sus modalidades y sectores. Aun así, y como país altamente centralizado y presidencialista, a pesar de su condición federalista formal, la Presidencia de la República, a través de su Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, tiene un papel protagónico en la política de cooperación. Ésta cuenta, además, con un fuerte sustrato ideológico representado por el denominado Socialismo del siglo XXI, elemento clave para entender la política de cooperación venezolana.

III.1. *Algunas cifras globales sobre la cooperación venezolana*

No es tarea fácil conocer el volumen de recursos que Venezuela canaliza hacia otros PVD. Debido a la opacidad generalizada del gobierno, tan sólo pueden ofrecerse algunas pinceladas o pistas sobre la cooperación que el país desarrolla en ALC.

De los estudios desarrollados desde el Foro de Cooperación de ONU se extrae que la ayuda venezolana, entendida en términos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)³, en el año 2006 osciló entre 1.166 y 2.500 MDD, lo que habría supuesto entre el 0,71 y el 1,52% de su PIB (ECOSOC 2008: 11). Ésta incluyó, esencialmente, acuerdos de ayuda petrolera, que se reflejan en apoyos a la balanza de pagos y, en menor medida, ayuda técnica canalizada a través de BANDE (ECOSOC 2008: 13). En 2008, por su parte, se señala que la cooperación venezolana hacia otros PVD continuó aumentando hasta los 2.230 MDD en concepto de CSS, principalmente a través de la iniciativa PETROCARIBE (ECOSOC 2010: 74).

TABLA II
DESEMBOLSOS NETOS DE LOS PRINCIPALES PVD DONANTES, 2006 Y 2008 (MDD)

	Millones \$	
	2006	2008
Donantes bilaterales		
Sudáfrica	100	127
China	2.172	3.957
India	433	785
Tailandia	74	178
Kuwait	158	283
Arabia Saudí	2.095	5.564
Emiratos Árabes Unidos	219	88
Brasil	365	437
Venezuela	1.166	2.330
Donantes multilaterales	833	1.024
Otros donantes	998	570,7
TOTAL	8.613	15.343,7
% de la AOD total	6,9%	9,5%

Fuente: Elaboración propia, con base en ECOSOC (2010: 74).

3. Los informes realizados desde ECOSOC recogen datos de tan sólo una pequeña muestra de PVD, entre ellos Venezuela. A nivel metodológico, cabe destacar que contabilizan los desembolsos realizados por Venezuela que cumplen con las condiciones para ser definidos como AOD. Así, otros desembolsos, que el propio gobierno venezolano y sus receptores califican como CSS, no estarían contemplados. Es el caso de muchos de los créditos que otorga el gobierno venezolano pero que no disponen de un mínimo del 25% de concesionalidad.

La Tabla III refleja las condiciones crediticias ofrecidas por la cooperación venezolana, desde el BANDES y desde la iniciativa PETROCARIBE:

TABLA III
 NIVELES DE CONCESIONALIDAD DE LA AYUDA PRESTADA POR VENEZUELA, 2006

Acreedor	% donación en el total de la AOD distribuida	Condiciones crediticias		
		Madurez (años)	Período de gracia (años)	Tasa de interés (%)
Venezuela-BANDES				
Países de Renta Baja		35	5	0,25%
BANDES a Países de Renta Media	—	20	5	LIBOR + (1%-3%)
Petrocaribe		25	2	1%

Fuente: Elaboración propia, con base en (ECOSOC 2008: 24).

Por otro lado, dentro de la región latinoamericana, una de las principales fuentes de datos en torno a la CSS es la prestada por la SEGIB, en sus Informes sobre CSS. En ellos, sin embargo, la medición de la CSS no se realiza en términos monetarios, sino por el número de actuaciones ejecutadas. Esta metodología hace que los datos sobre la CSS venezolana se vean claramente distorsionados, ya que, tal y como se reconoce en los propios Informes de SEGIB, los proyectos de cooperación venezolanos se caracterizan por requerir una enorme inversión de recursos (SEGIB 2008: 38). De las sucesivas ediciones de estos Informes de CSS se extrae que en 2007 Venezuela fue oferente en 138 proyectos en ALC; en 2008 en 126; en 2009 en 185; en 2010 en 4; y en 2011 en tan sólo uno⁴. Así, curiosamente, mientras que para ECOSOC Venezuela es un donante de CSS protagonista, para SEGIB queda relegado a unas posiciones claramente intermedias. Independientemente de esto, y utilizando los datos anteriores a 2010, el análisis de los datos revela como la mayor actividad de Venezuela se concentra en un número muy concreto de países, a saber, Cuba, Nicaragua, Bolivia y, en menor medida, Ecuador y República Dominicana.

III.2. La cooperación bilateral venezolana en ALC

Venezuela mantiene relaciones de cooperación técnica y económica con numerosos países del mundo, entre los cuales se encuentran la totalidad de los países de ALC. Dentro de todas estas actuaciones, la cooperación en los sectores energético y financiero son

4. Aunque Venezuela no ha proporcionado datos sobre sus actuaciones de CSS en la región para los años 2010 y 2011, su actividad aparece reflejada a partir de los datos proporcionados por sus países socios.

su foco principal de actividad. El país realiza también acciones de cooperación técnica, especialmente en el sector social, si bien no existen datos monetarios sobre la cuantía de los mismos.

En el nivel de la cooperación energética, el gobierno de Hugo Chávez ha defendido el uso cooperativo y solidario de la energía en ALC como una de sus señas de identidad. Siguiendo esta máxima, ha puesto en marcha numerosas iniciativas y acuerdos, tanto bilaterales como regionales, para su promoción.

El Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas marca el inicio del interés venezolano, durante la era Chávez, por llevar a cabo una diplomacia del petróleo en el continente americano. A través de este acuerdo, firmado en el año 2000 con los gobiernos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, Venezuela se comprometía a suministrar petróleo a los países firmantes en condiciones preferenciales. Venezuela aportaba 80.000 barriles diarios de crudo con un financiamiento de hasta 15 años, un período de gracia de uno y una tasa de interés del 2% para la porción de la factura financiada (Serbin 2006: 86). Estas cantidades se unían a las ya pactadas a través del anterior Acuerdo de Cooperación Energética de San José, firmado por Venezuela y México en 1981, y por el que se acordó el suministro diario de 160.000 barriles de petróleo (80 MBD cada nación) a Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, a precios más baratos que los de mercado (Serbin 2006: 86).

Con Cuba, además, se firmó en 2000 un acuerdo posterior, el Convenio Integral de Cooperación, que profundizó los compromisos establecidos en los Acuerdos de San José y Caracas, incluyendo el trueque de bienes o servicios como mecanismo de pago del suministro petrolero venezolano. Así, Venezuela suministraría 53.000 barriles diarios de petróleo a Cuba, mientras Cuba ofrecería a Venezuela servicios médicos, especialistas y técnicos de la salud de forma gratuita (Santander 2011: 92). Este convenio ha sido ampliado con posterioridad, de modo que Venezuela ha estado enviando a Cuba entre 90.000 y 98.000 barriles diarios de petróleo, equivalentes al 50% y 54% de las necesidades de la isla y a 1.000 MDD de subsidio sólo en 2005 (Serbin 2006: 86).

Mención especial merece la iniciativa de PETROCARIBE en cualquier análisis sobre la cooperación venezolana en ALC. Definida en su lanzamiento en 2005 como:

Organización coordinadora y gestora de la producción, refinación, transporte y suministro de petróleo y gas en el arco caribeño [...] con una plataforma institucional que incluya una secretaría general, que ejerce el ministro de Energía de Venezuela, y además disponga de un fondo para cooperación e inversiones (Serbin 2006: 87).

En la actualidad, cuenta con 18 miembros de la cuenca caribeña⁵. Tan sólo Trinidad y Tobago no pertenecen a la alianza.

5. Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Venezuela.

El acuerdo PETROCARIBE supone una profundización de las condiciones de los Acuerdos de San Jose y Caracas, con condiciones más ventajosas para los países receptores del crudo venezolano: 15 años de plazo de amortización, dos años de gracia y una tasa de interés del 2% anual para la porción de la factura financiada. De manera formal, PETROCARIBE se asocia a la iniciativa ALBA, aunque, en la práctica, la mayoría de los Estados caribeños beneficiados por la primera no pertenecen ni se identifican con la segunda. De hecho, del total de PETROCARIBE, sólo Cuba pertenece al ALBA.

A continuación, pueden observarse los grados de participación de los miembros de PETROCARIBE en la iniciativa, a través de la cuota de suministro de petróleo que obtienen de Venezuela en relación a su consumo nacional.

TABLA IV
 PARTICIPACIÓN EN PETROCARIBE ENTRE SUS 17 MIEMBROS Y VENEZUELA

PAÍSES MIEMBROS	Cuota de suministro anual (MDB)	Consumo de petróleo (2009)	% del consumo total suministrado a través de PETROCARIBE
Antigua y Barbuda	4,4	4,7	93,61%
Bahamas	—	33	—
Belice	4	7	57,14%
Cuba	92,3* (convenio integral de cooperación)	181	50,99%
Dominica	1	1	100%
Granada	1	2,2	45,45%
Guatemala	20	69	28,98%
Guyama	5,2	10	52%
Haití	14	14	100%
Honduras	—	—	—
Jamaica	23,5	75	31,33%
Nicaragua	27	27	100%
R. Dominicana	50	122	40,98%
San Cristóbal y Nieves	1,2	2	60%
San Vicente y Granadinas	1	2	50%
Santa Lucía	—	3	—
Surinam	10	13	—

* En el marco del Convenio Integral de Cooperación entre Venezuela y Cuba.

Fuente: Elaboración propia, con base en www.petrocaribe.org.

De la tabla presentada pueden extraerse dos conclusiones principales. Por un lado, que hay un grupo de países que reciben una cantidad de petróleo muy destacada en el

marco de PETROCARIBE, con más de 20 MDB anuales de suministro (Cuba, República Dominicana, Nicaragua y Jamaica). Por otro, el grado de dependencia de algunas economías caribeñas del petróleo venezolano es muy elevado, con suministros del 100% o cercanos (Nicaragua, Haití, Dominica, Antigua y Barbuda). Especialmente relevante es el caso nicaragüense, ya que es un país con elevado consumo, donde Venezuela es el único suministrador.

Además de todas las iniciativas energéticas mencionadas hasta ahora, que privilegian las relaciones con Cuba y la cuenca del Caribe, Venezuela ha firmado acuerdos de carácter bilateral con otros países latinoamericanos. Son los denominados Tratados de Seguridad Energética, destinados a establecer y fomentar la cooperación en las áreas de exploración, extracción, producción, transporte, refinación, almacenamiento, procesamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos y que han sido hasta el momento con firmados con Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay. Éstos abarcan planes, no sólo para la fuente energética del petróleo, sino también para el gas, la energía eléctrica y las energías renovables. A modo de ejemplo, el Tratado firmado con Uruguay (Gobierno de Uruguay 2005) establece diferentes proyectos a realizar, donde Venezuela y Uruguay intercambian los papeles de oferentes y receptor de cooperación, si bien se observa una primacía como oferente de Venezuela.

TABLA V
 PROYECTOS A EJECUTAR EN EL MARCO DEL TRATADO DE SEGURIDAD ENERGÉTICA
 ENTRE VENEZUELA Y URUGUAY

Eje de Acción	Proyectos a realizar
	<ul style="list-style-type: none"> - Cuantificación, certificación y explotación de reservas de los yacimientos existentes en el bloque Ayacucho 6 de la Faja Petrolífera del Orinoco. - Expansión y adaptación de la Refinería La Teja mediante la construcción de un módulo de conversión profunda de 60 MDB. - Suministro de crudo, productos refinados, y GLP hasta por 43,8 MDB o sus equivalentes energéticos, en el marco del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas.
Eje petrolero	<ul style="list-style-type: none"> - Suministro de coque para la industria cementera por parte de PDVSA y suministro de Clinker a Venezuela por parte de ANCAP, mediante la construcción de dos nuevas plantas clinkerizadoras... y el suministro de 100 MTn/año de coque por parte de PDBSA. - Conformación de un empresa mixta entre ANCAP y PDVSA para el suministro y comercialización de coque. - Participación de PDVSA en el complejo sucroalcoholero de Bella Unión, para la fabricación de azúcar, electricidad y alcohol.
Eje gas	<ul style="list-style-type: none"> - Conformación de una empresa para el diseño y construcción de una planta de regasificación en Uruguay.
Eje electricidad	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de Mejora de la gestión de CADAPE y prestación de servicios por parte de la unidad técnica de asesoramiento, colaboración profesional y suministro de herramientas tecnológicas de soporte de gestión.

Fuente: Elaboración propia, con base en GOBIERNO DE URUGUAY (2005).

Por otro lado, en el nivel de la cooperación financiera, cabe destacar que la mayor parte de las actuaciones de cooperación financiera venezolanas se realizan a través de dos de sus instituciones: BANDES, concretamente a través del mencionado Fondo para la Cooperación Internacional (FCI), y la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA).

Existen una serie de criterios que son priorizados por BANDES a la hora de seleccionar las iniciativas de solicitud de crédito. Entre ellos figuran algunos lógicos, como serían el impacto social y ambiental del proyecto, pero también otros que dan buena cuenta de la visión político-estratégica de la cooperación internacional por parte del gobierno venezolano. Así, BANDES prioriza proyectos que muestren complementariedad con los productores de bienes y servicios venezolanos, posibilidad de encadenamientos productivos con Venezuela o con organismos de integración regional, que promocio- nen las exportaciones de bienes y servicios venezolanos y que se inserten en los acuer- dos de integración suscritos por la República. En la propia página web del organismo puede leerse cómo se procurará «la complementariedad de los proyectos financiados con al menos un 50% de bienes y/o servicios venezolanos, a fin de promover la parti- cipación de empresas nacionales».

TABLA VI
 CONDICIONES FINANCIERAS PARA PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL BANDES
 A TRAVÉS DEL FCI

	Capital Ordinario	Fondo para la Cooperación Internacional
Tasa de interés	BID o LIBOR más un diferencial de hasta 3%	Hasta 3% anual
Tasa de interés de mora	1% anual sobre la tasa de interés ordinaria	1% anual
Plazo de amortización	Hasta 20 años, incluido el período de gracia	Hasta 30 años, incluido el período de gracia
Período de gracia	Hasta 5 años	Hasta 5 años
Comisión de supervisión y control	1% del monto financiado	0,40% del monto financiado
Procura de bienes y servicios venezolanos		Los proyectos de inversión que se financien con cargo al FCI deberán contener un porcentaje de bienes y servicios venezolanos no menor al 50% en sus diferentes categorías de inversión

Fuente: Elaboración propia, con base en www.bandes.gov.ve.

Un análisis del «Resumen Financiero de la Gerencia Ejecutiva de Cooperación y Financiamiento Internacional»⁶ del BANDES, de septiembre de 2011, permite analizar las prioridades del FCI del BANDES. Este informe revela que el presupuesto total de 2011 del FCI del BANDES ascendió a algo más de 1.700 MDD. De ellos, 272 fueron «fondos no reembolsables», es decir, con una concesionalidad del 100%. El resto se ubican en la categoría de «préstamos solidarios» y «créditos», estos últimos otorgados bajo las condiciones descritas en la tabla anterior.

El destino geográfico de la asistencia financiera prestada por el FCI tuvo como receptor principal el Caribe, que concentró 1.200 MDD (72% del presupuesto total), seguido de Centroamérica con 267 MDD (15%) y Sudamérica con algo más de 212 MDD. El resto ha sido destinado a otras zonas como África, para la que aparecen aprobados 13 MDD.

Dentro de esta distribución geográfica de la ayuda financiera venezolana cabe destacar el caso de Cuba, que mantiene una deuda total con el Banco de 1.193 MDD, situados bajo la categoría de «préstamos solidarios» y dirigidos a sectores como el ferroviario, tecnológico o infraestructura, y que concentró en 2011 el 70% de los fondos canalizados por el FCI.

Poco más puede saberse sobre la ayuda financiera prestada por Venezuela a través de las fuentes del propio gobierno. No obstante, los datos extraídos desde las instancias que son receptoras de su ayuda sirven también para analizarla. El ejemplo nicaragüense permite una aproximación a la importancia de los créditos para el desarrollo otorgados por Venezuela en ALC, especialmente los concedidos, en este caso, a través de PDVSA.

El Informe de Cooperación Oficial Externa 2011, publicado por el Banco Central de Nicaragua, revela que «los flujos de la cooperación venezolana en 2011 fueron de 609.1 MDD». Esta cantidad queda reducida a 564,1 MDD si se excluye la Inversión Extranjera Directa (IED) de PDVSA⁷ (Banco Central de Nicaragua 2012: 11). Dos instituciones venezolanas han prestado esta asistencia financiera a Nicaragua: el BANDES, que otorgó una pequeña cantidad del financiamiento, 6,7 MDD, y la propia PDVSA, que otorgó préstamos por valor de 557,4 MDD⁸ (Banco Central de Nicaragua 2012: 33). Esto quiere decir que el 100% de la cooperación venezolana a Nicaragua en 2011 fue cooperación reembolsable y destinada al sector privado⁹. Los datos reflejan la importancia de Venezuela

6. Información extraída de artículo periodístico del *Diario El Universal*. Disponible en <http://playball.eluniversal.com/internacional/111024/cuba-consume-mas-de-70-de-los-fondos-del-bandes-a-la-ayuda>.

7. El informe contabiliza la IED de PDVSA como cooperación oficial, por ser esta empresa de carácter público.

8. Estos préstamos aparecen referenciados en el informe como «cooperación petrolera», aunque su destino es la realización de proyectos de naturaleza social, de infraestructura o ambiental, entre otros sectores.

9. Bancos, financieras, microfinancieras, cooperativas de crédito, empresas de infraestructura económica, principalmente eléctricas, de sectores sociales, como salud y educación, o del sector productivo, especialmente agropecuarias (BANCO CENTRAL DE NICARAGUA 2012).

como financiador de las políticas de desarrollo del país, ya que las transferencias venezolanas supusieron el 52,02% del financiamiento total del país y el 68,16% del obtenido para el sector privado.

TABLA VII
 CSS VENEZOLANA RECIBIDA POR NICARAGUA, 2008-2011 (MDD)

	2008	2009	2010	2011
Cooperación No Rembolsable	24	55,4	0	0
– Donaciones al sector público	1,7	0	0	0
– Donaciones al sector privado	22,3	55,4	0	0
Cooperación Rembolsable	318,4	240,7	522	564,1
– Préstamos al sector público	0	0	0	0
– Préstamos al sector privado	318,4	240,7	522	564,1
<i>A través de BANDES</i>	12,7	4,7	2,0	6,7
<i>A través de PDVSA</i>	29,3	236	520	557
TOTAL	330	296	522	564,1

Fuente: Elaboración propia con base en BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (2012).

Cabe destacar que el análisis de la cooperación desarrollada por Venezuela en el marco del ALBA se ha excluido del análisis. No cabe duda de que para Venezuela el marco de acción de la Alianza tiene carácter regional y se enfoca no al establecimiento de relaciones bilaterales con cada uno de los países miembros, sino hacia el bloque ALBA en su conjunto. Pero, en la práctica, separar la CSS que Venezuela transfiere a los países del ALBA a través de esta iniciativa, de la cooperación que establece con ellos en marcos de cooperación estrictamente bilateral, es realmente complicado. Un ejemplo claro de esta dificultad es el caso de PETROCARIBE. Teóricamente, la iniciativa PETROCARIBE está inserta en el proyecto de integración ALBA, pero la mayoría de los países que conforman la alianza petrolera no son miembros de ella ni se identifican con sus principios y, por ende, es más adecuado analizar sus desembolsos en el marco de las relaciones bilaterales.

IV. LA COHERENCIA DE LA COOPERACIÓN VENEZOLANA

La coherencia de la cooperación venezolana se puede analizar a partir de la Tabla VIII, en la que se confrontan, por un lado, los intereses, valores y categorías identitarias explicitados en los discursos de la CSS, globales, desde América Latina y desde Venezuela; y, por otro, las evidencias encontradas en torno a la cooperación bilateral venezolana desarrollada en ALC entre 1999 y la actualidad.

TABLA VIII
GRADO DE COHERENCIA ENTRE LAS IDENTIDADES, VALORES E INTERESES DE LA
COOPERACIÓN SUR-SUR Y LA COOPERACIÓN VENEZOLANA

Categoría del discurso de la CSS	Valoración del grado de coherencia de la cooperación venezolana	Elementos de análisis
Discurso global-identidades		
<ul style="list-style-type: none"> - Similitud en desafíos de desarrollo - Exclusión de las dinámicas beneficiosas del desarrollo global - Vínculos históricos y culturales 	Elevada	<ul style="list-style-type: none"> - Orientación geográfica de sus relaciones exteriores y de sus flujos de CSS. - Identidad política/afinidad ideológica.
Discurso global-valores		
<ul style="list-style-type: none"> - Soberanía nacional - No injerencia en asuntos internos 	Media	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de dependencia del país socio de la energía y de la financiación de Venezuela.
<ul style="list-style-type: none"> - Solidaridad 	Media	<ul style="list-style-type: none"> - Volumen de flujos de CSS. - Relación cooperación reembolsable/no reembolsable. - Términos de concesión de la ayuda reembolsable. - Ayuda ligada.
<ul style="list-style-type: none"> - Esquema de beneficios mutuos 	Elevada/media	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de situaciones <i>win-win</i> en el esquema de cooperación. - Términos de concesión de la ayuda reembolsable.
Discurso global-intereses		
<ul style="list-style-type: none"> - Cambio de modelo global/alter-mundismo - Aumento de la voz y presencia del Sur en el ámbito internacional 	Elevada	<ul style="list-style-type: none"> - Sustrato ideológico de la CSS venezolana. - Existencia de una nueva propuesta de pensamiento. - Impulso de nuevas alianzas y mecanismos regionales.
<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de capacidades de otros PVD 	Baja	<ul style="list-style-type: none"> - CSS orientada a balanza de pagos. - CSS orientada a asistencia técnica.
<ul style="list-style-type: none"> - Impulso de comercio y la inversión entre PVD 	Media	<ul style="list-style-type: none"> - Flujos de CSS orientados a CEPD. - Comercio intrarregional entre los países socios de ALBA.
Aportaciones al discurso desde Latinoamérica-valores		
<ul style="list-style-type: none"> - Equidad 	Media/baja	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento de las acciones de CSS. - Existencia de situaciones <i>win-win</i> en el esquema de cooperación.
<ul style="list-style-type: none"> - Consenso - Horizontalidad 	Media/baja	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de dependencia del país socio de la energía y de la financiación de Venezuela.
Aportaciones al discurso desde Latinoamérica-intereses		
<ul style="list-style-type: none"> - Favorecer la integración regional 	Elevada	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso de nuevas alianzas y mecanismos regionales. - Relaciones de CSS bilaterales vs. regionales.
Aportaciones al discurso desde Venezuela-valores		
<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de un mundo multipolar - Democratización de la sociedad internacional 	Elevada	<ul style="list-style-type: none"> - Relaciones extrarregionales.
<ul style="list-style-type: none"> - Antiimperialismo 	Media	<ul style="list-style-type: none"> - Referencias verbales a EE. UU. - Alternativas a las propuestas de comercio y desarrollo de EE. UU. - Relaciones comerciales EE. UU.-Venezuela.
Aportaciones al discurso desde Venezuela-intereses		
<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de lazos estratégicos y alianzas 	Elevada	<ul style="list-style-type: none"> - Esquemas de CSS que trascienden la transferencia de recursos o la asistencia técnica. - Orientación geográfica de la CSS hacia bloque afín políticamente.
<ul style="list-style-type: none"> - Complementariedad de las economías latinoamericanas 	Media	<ul style="list-style-type: none"> - Flujos de CSS orientados a CEPD. - Comercio intrarregional entre los países socios de ALBA.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe comenzar el análisis destacando la importancia de la identidad como elemento orientador de la acción exterior venezolana desde la llegada al poder de Hugo Chávez. Sólo a través de su visión de los PVD como excluidos de los beneficios del desarrollo, con problemas comunes y con lazos históricos y culturales, se entiende su frenética agenda exterior en el período de análisis hacia los PVD, y especialmente hacia ALC, y su menor atención a los países desarrollados. No obstante, la cooperación venezolana no se ha dirigido de manera equilibrada hacia todos los países pobres, todos los países excluidos o todos los países con problemas de desarrollo. De hecho, las relaciones del país con la región menos desarrollada del planeta, a saber, África Subsahariana, es casi inexistente. Tampoco se ha limitado a orientar su cooperación hacia los países de ALC, como hiciera pensar un criterio de realidades similares o historia y cultura comunes. Así, gran parte de sus esfuerzos han estado volcados en potencias externas a la región, como Irán, Rusia o Vietnam. E, igualmente, tampoco se ha concedido un trato igualitario a todos los países dentro de América Latina. Los países caribeños, junto con Cuba, Ecuador, Nicaragua y Bolivia, han sido los más beneficiados por la ayuda venezolana. Todo esto sugiere la existencia de un elemento identitario clave para la política exterior venezolana, no explicitado en los discursos generales de la CSS pero sí evidente en su acción, a saber, la afinidad político-ideológica. La existencia de una identidad política común, en el caso venezolano, de la izquierda o del socialismo del siglo XXI, es elemento orientador clave de la cooperación venezolana. Y es ésta, justamente, la base que explica el uso de la CSS venezolana como vehículo para el establecimiento de lazos estratégicos y alianzas de mayor calado, que trascienden la exclusiva transferencia de recursos o la prestación de asistencia técnica de un país a otro. Así, la mayor parte de la ayuda venezolana, tanto a través del FCI como de otras vías, como la cooperación social, se dirige hacia un grupo de países afines políticamente (Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua) con los que trata de establecer marcos de colaboración integrales que engloban posicionamiento político y proyectos en materia energética, educativa, sanitaria o de infraestructuras.

Por lo que respecta al valor máximo de la CSS, a saber, la solidaridad, cabe destacar que Venezuela tiene un marco normativo para el desarrollo de la CSS que lo asume desde el inicio. Así, ya el artículo 153 de su Constitución lo afirma como regidor de las relaciones exteriores del país. Sobre si puede considerarse o no a Venezuela un país solidario con el resto de PVD, los datos llevarían a una afirmación positiva, especialmente si los comparamos con los de otros PVD. Como ha quedado reflejado, Venezuela se ubica entre los mayores del Sur, sólo por detrás de Arabia Saudí y China.

Ahora bien, el grado de solidaridad de un oferente de cooperación no puede analizarse sin comparar el porcentaje de la ayuda que otorga en concepto de donación o ayuda no reembolsable, que debería ser catalogada como «la más solidaria», y el grado de ayuda prestada o reembolsable, que sería «menos solidaria». Y desde esta perspectiva no puede decirse que Venezuela sea el actor solidario por excelencia dentro de la escena internacional. Aun con el limitante existente en torno a los datos económicos de la cooperación venezolana, el ejemplo de la cooperación de Nicaragua refleja la predilección venezolana por otorgar préstamos frente a donaciones, hasta tal punto que de los 564,1 millones de dólares otorgados al país centroamericano en concepto de CSS, el

100% fueron créditos reembolsables (Tabla VII). Si se comparan los términos de concesión de los créditos ofertados por Venezuela con los del resto de donantes del Sur (Tabla III), se observa que las condiciones son bastante ventajosas en períodos de madurez, siendo éstos superiores a los de todos los donantes del Sur, a excepción de Arabia Saudí, y tasas de interés, especialmente en el caso de los dirigidos a países de renta baja (0,25%) y de la iniciativa PETROCARIBE (1%). Los períodos de gracia, sin embargo, son mejorados por varios países, al estar fijados en sólo 2 años para el caso de PETROCARIBE y 5 para los créditos ofertados desde BANDES.

Además, el espíritu solidario de la cooperación venezolana se ve empeñado, en cierta medida, por la inserción de la ayuda ligada a sus operaciones. Así, su Ley de Cooperación explicita que «cuando la cooperación consista en construcción de obras, se exigirá que en lo posible se utilicen empresas cuyo capital sea total o parcialmente venezolano, así como materias primas, materias básicas y productos manufacturados o agropecuarios venezolanos». Igualmente, los créditos ofertados por el BANDES plantean la creación de encadenamientos productivos con Venezuela y la participación de sus empresas nacionales a través de la complementariedad de los proyectos financiados con al menos un 50% de bienes y servicios venezolanos.

Venezuela viene a cubrir las necesidades financieras para implementar programas de desarrollo de sus países socios, pero lo hace bajo un modelo de cooperación basado en estrategias *win-win*, donde su economía nacional también se ve claramente beneficiada a través de la participación de las empresas venezolanas. Esto, sin embargo, no debería ser criticado *per se*, ya que otro de los valores de la CSS esencial es, justamente, el establecimiento a través de ella de esquemas de beneficios mutuos. Nuevamente, las condiciones en las que se concede la ayuda se convierten en claves para valorar hasta qué punto la cooperación venezolana cumple con este principio o es, por el contrario, abusiva o claramente más beneficiosa para la parte venezolana. A la vista de los datos expuestos, parece que no sea así. El caso de la cooperación con Cuba, especial y diferenciado, cumple en mayor medida con este esquema de beneficios mutuos. Así, a través del Convenio Integral de Cooperación entre ambos países, Venezuela suministra petróleo (53.000 barriles diarios) mientras que Cuba ofrece servicios médicos, especialistas y técnicos de salud de manera gratuita.

Los otros dos grandes valores inherentes de la CSS son la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos. Nuevamente, cabe destacar que el marco legislativo venezolano los reafirma en su Constitución como regidores de las relaciones exteriores del país. No obstante, es difícil asegurar que éstos se den en las relaciones entre Venezuela y sus países socios. Como se reflejaba anteriormente, la cooperación venezolana ha creado fuertes relaciones de dependencia de sus recursos financieros y energéticos en países como Nicaragua, Dominica o Antigua y Barbuda o Haití, lo cual supone un gran riesgo para que estos principios se respeten en la práctica.

El principio de la horizontalidad, aportado al discurso de la CSS desde América Latina, también puede ser cuestionado desde esta realidad de dependencia. Aunque el marco legislativo venezolano reconoce la igualdad entre Estados como máxima, es difícil pensar que las negociaciones se produzcan de «igual a igual» entre economías de

naturaleza tan diversa y donde una de las dos depende en gran medida de la otra. Un buen ejemplo de ello es el hecho de que la Secretaría General de PETROCARIBE, iniciativa a través de la cual los países de la cuenca del Caribe reciben la mayoría de su financiación, recae siempre en el ministro de Energía venezolano, demostrando así el poder del país en el establecimiento de acuerdos. Esto, a su vez, guarda relación con el principio de la equidad, promovido igualmente desde América Latina como esencia de la CSS y entendido como el reparto de los costos y los beneficios de las acciones de cooperación entre las partes que se relacionan. Como se ha expuesto, en la mayoría de los casos, especialmente en sus acuerdos con los países caribeños del ALBA y de PETROCARIBE, Venezuela corre con todos o casi todos los gastos derivados de los esquemas de cooperación. BANDES y PDSA financian en términos concesionales no solo la factura petrolera de los países aliados, sino también numerosos proyectos sociales, ambientales o de infraestructuras. Por lo que respecta al reparto de los beneficios, cabe decir que no con todos los países se observa esta característica. Con Cuba, y con base en el ejemplo antes mencionado, podemos observar una relación con buenos índices de equidad, donde cada país aporta a la CSS aquello que tiene o en lo que posee ventajas comparativas. También el ejemplo del Tratado de Seguridad Energética entre Venezuela y Uruguay da cuenta de una relación basada no solo en el principio de beneficios mutuos, sino también de equidad. A través de este Tratado, y aunque el suministro de crudo por parte de Venezuela sigue siendo clave, ambos países se proponen, por ejemplo, proveerse mutuamente de materiales de construcción a través de sus industrias nacionales.

Respecto a los intereses, ha quedado claro que la CSS nació desde un inicio con una vocación altermundista, de búsqueda de cambio en el orden global establecido. En este sentido, debe decirse que la cooperación venezolana tiene un grado de coherencia muy elevado con dicho discurso, ya que no es utilizada meramente como una herramienta para solucionar problemas concretos de desarrollo, sino que aspira y se esfuerza por cambiar las estructuras y dinámicas globales. Así, la CSS venezolana se ha insertado en un marco de acción con un fuerte sustrato ideológico dirigido a este fin, reflejado en la creación del nuevo «socialismo del siglo XXI» y en su Plan Nacional Simón Bolívar (PNSB), proponiendo con ello una alternativa al pensamiento neoliberal dominante. Solo bajo este prisma de cambio global se entiende la cooperación energética venezolana, cuyo objetivo no es otro que buscar la independencia y autosuficiencia energéticas en América Latina. El ALBA y UNASUR, a pesar de sus limitaciones, son otras iniciativas promovidas por Venezuela con claras pretensiones de cambio en la región. Estos ejemplos dan cuenta también de los esfuerzos venezolanos por utilizar la CSS como una herramienta de integración, en consonancia con el discurso latinoamericano en este sentido. La integración regional es, de hecho, uno de los objetivos más claramente explicitados en los discursos presidenciales de su política exterior. Igualmente, puede decirse que la CSS venezolana está orientada de manera muy coherente hacia el interés global del Sur, explicitado reiteradamente en sus discursos, de promover el comercio y la inversión entre PVD como vía para superar la pobreza y el subdesarrollo. Si bien una parte de la CSS venezolana se orienta a los sectores sociales, ha quedado plasmado en este trabajo como la mayor parte de ella se ubica dentro de un clásico sector de la cooperación económica,

a saber, la energía, aunque, de momento, los logros a nivel de comercio intrarregional aún son discretos (del 5% en el 2009 y del 3,6% en el 2010). Esta realidad supone una importante limitación para que la CSS venezolana pueda cumplir con uno de sus intereses explícitos, a saber, la complementariedad entre las economías latinoamericanas.

Por la naturaleza misma de la cooperación venezolana, la mayoría se refleja directamente en la balanza de pagos de los países que la reciben, en concepto de préstamos para la implementación de políticas y proyectos de desarrollo. Sólo una minoría de la misma entraría en la categoría de cooperación técnica. Desde este punto de vista, la cooperación venezolana muestra un elevado grado de incoherencia con el discurso de la CSS, que afirma que la CSS debe dirigirse al desarrollo de capacidades en los PVD, y no limitarse a la exclusiva transferencia de recursos.

Por último, la lucha antiimperialista y la promoción de un mundo multipolar son intereses orientadores de la CSS venezolana en ALC, explicitados de manera recurrente por los sucesivos gobiernos venezolanos desde 1999. La promoción de la multipolaridad en el marco de las relaciones internacionales explicaría que la CSS desarrollada por Venezuela no esté focalizada, de manera exclusiva, en ALC, sino en un grupo de países de todos los continentes afines ideológicamente y contemplados en el PNSB, como son Rusia, Irán, Vietnam, Bielorrusia o China (Gobierno de Venezuela 2007: 42). Respecto al primer punto, el antiimperialismo, cabe destacar que desde la llegada al poder de Hugo Chávez ha existido una confrontación directa entre Venezuela y Estados Unidos, especialmente desde el discurso venezolano. Bien conocidos son los ataques verbales del presidente venezolano al régimen estadounidense, «sistemáticamente tachado de imperialista, neoliberal, explotador o saqueador de pueblos» (Sepúlveda 2009: 67). Pero además, esta contraposición verbal ha venido acompañada de iniciativas que suponen un fuerte desafío a los intereses norteamericanos en América Latina. La más destacada es el ALBA, propuesta venezolana antagónica con los tratados de libre comercio propuestos por EE. UU. para la región y concebida como alternativa al ALCA. Sin embargo, tras las relaciones políticas entre ambos países, que parecieran estar al borde de la quiebra, existe una fuerte relación comercial vital para ambos países. Así, Venezuela es uno de los cinco principales suministradores de petróleo de EE. UU., mientras que las importaciones estadounidenses son las más importantes para el comercio exterior venezolano. Aún en 2005, Venezuela enviaba 1,3 MDB diarios de petróleo y derivados al mercado estadounidense, de donde importa bienes y servicios, de tal manera que sus exportaciones a EE. UU. suponían la mitad sobre el total (Romero 2006: 84). Si bien Venezuela está demostrando tener capacidad propositiva frente al modelo estadounidense de comercio y de desarrollo, la coherencia de su discurso queda un tanto desmerecida, en tanto mantiene aún, y después de más de una década de gobierno chavista, unas intensas relaciones comerciales con el país norteamericano, a la par que promueve la confrontación y el comercio alternativo para sus socios de CSS, principalmente en el marco alternativo del ALBA.

Con todo, puede decirse que la CSS venezolana en ALC desde la llegada al poder de Hugo Chávez presenta un grado de coherencia elevado/medio con los valores, intereses y elementos identitarios explicitados desde los discursos de la CSS. De ella destaca

la consistencia con la búsqueda de un cambio global, la promoción de la democratización de la sociedad internacional y la creación de un mundo multipolar, donde la CSS se orienta al establecimiento de lazos y alianzas de carácter estratégico y multisectorial y a la puesta en marcha de procesos de integración, todo ello basado en la existencia de una identidad político-ideológica compartida.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación ha girado en torno a la CSS, una de las tendencias más destacadas dentro del panorama de la cooperación internacional para el desarrollo y de las relaciones internacionales. En él se ha realizado un análisis de la coherencia (o falta de ella) entre el discurso existente en torno a la CSS y la cooperación de Venezuela en ALC.

La CSS ha contado desde su origen, y hasta el momento actual, con un discurso y una retórica propios, diferenciados de la cooperación tradicional o cooperación Norte-Sur y en el cual se han priorizado una serie de valores, intereses e identidades que han llegado a ser compartidos por el bloque de PVD o países del Sur. Estos elementos discursivos han sido la similitud en los desafíos de desarrollo, la exclusión de las dinámicas beneficiosas del desarrollo global y los vínculos históricos y culturales, en el nivel de las categorías identitarias; la soberanía nacional, la solidaridad, la no injerencia en asuntos internos y la búsqueda de un esquema de cooperación basado en los beneficios mutuos, en el nivel de los valores; y el cambio global de modelo de relaciones internacionales establecido, el aumento de la voz y presencia del Sur en ellas, el desarrollo de capacidades de otros PVD y el impulso de comercio y la inversión entre PVD, en el nivel de los intereses.

A estos elementos compartidos por todos los países del Sur, y explicitados en sus discursos de CSS, se han unido algunas aportaciones, tanto desde la región latinoamericana como desde Venezuela. Así, América Latina ha aportado al discurso global de la CSS los valores de la equidad, el consenso y la horizontalidad como principios regidores de la misma, y el impulso de la integración regional como uno de sus fines o intereses. Por su lado, Venezuela ha reiterado el antiimperialismo, la democratización de la sociedad internacional y la promoción de un mundo multipolar como valores máximos de la CSS, y le ha añadido como intereses preferentes la búsqueda de la complementariedad de las economías latinoamericanas y el establecimiento de lazos estratégicos y alianzas.

Por otro lado, el capítulo dedicado al estudio de la cooperación bilateral venezolana en ALC ha reflejado que Venezuela es uno de los mayores donantes del Sur, con desembolsos, mínimos, calculados de 1.166 y 2.330 millones de dólares en 2006 y 2008, respectivamente. La mayor parte de la ayuda venezolana se refleja en apoyos a la balanza de pagos, a través de la concesión de créditos y, en menor medida, a través de ayuda técnica canalizada por el BANDES. A nivel geográfico, la CSS de Venezuela se concentra en un número muy concreto de países, a saber, Cuba, Nicaragua, Bolivia y los países caribeños y del ALBA y, en menor medida, Ecuador y República Dominicana. Todos ellos comparten una clara afinidad política e ideológica con el régimen chavista. Dentro de todas estas actuaciones, la cooperación en los sectores energético y financiero es su foco principal de actividad.

Como política energética, pilar de la cooperación venezolana, el gobierno de Hugo Chávez ha defendido el uso cooperativo y solidario de la energía en ALC como una de sus señas de identidad. Siguiendo esta máxima, ha puesto en marcha numerosas iniciativas y acuerdos, tanto bilaterales como regionales, para su promoción, como son el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, el Convenio Integral de Cooperación con Cuba o la iniciativa PETROCARIBE. Esta última ha estado destinada a financiar la factura petrolera en términos concesionales de los países del Caribe, así como otros proyectos de tipo social, ambiental o de infraestructuras. Del análisis de los datos asociados a PETROCARIBE se concluye que, por un lado, hay un grupo de países que reciben una cantidad de petróleo muy destacada, con más de 20 MDB anuales de suministro venezolano y que, por otro, el grado de dependencia de algunas economías caribeñas del petróleo venezolano es muy elevado.

La cooperación energética venezolana, producto estrella de su política de CSS, se completa con otras actuaciones en los sectores financiero y social. La cooperación financiera destaca por plantear la ayuda ligada como máxima de la CSS venezolana, al promocionar las exportaciones de bienes y servicios venezolanos en su ejecución. El análisis de la cooperación financiera venezolana con Nicaragua revela la tendencia del país por la cooperación no reembolsable frente a la reembolsable como instrumento de canalización de la ayuda.

Finalmente, de la confrontación entre el discurso de la CSS y la realidad de la ayuda venezolana en ALC se extrae la conclusión de que la CSS venezolana en América Latina desde la llegada al poder de Hugo Chávez presenta un grado de coherencia general elevado/medio con los valores, intereses y elementos identitarios explicitados desde los discursos de la CSS. Destaca la consistencia de la práctica venezolana en CSS con la búsqueda de un cambio global, la promoción de la democratización de la sociedad internacional y la creación de un mundo multipolar, donde la CSS se orienta al establecimiento de lazos y alianzas de carácter estratégico y multisectorial y a la puesta en marcha de procesos de integración, todo ello basado en la existencia de una identidad político-ideológica compartida.

El grado de coherencia, no obstante, entre discurso y acción ha de ser calificado como bajo en relación a la horizontalidad, la equidad y el consenso, así como en relación al interés compartido por los PVD de orientar la CSS al desarrollo de capacidades. De cara al futuro, resultaría de interés aplicar el modelo de confrontación entre el discurso de la CSS y la realidad de la ayuda de un donante a otros estudios de caso de naturaleza diversa al venezolano.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA. *Informe de Cooperación Oficial Externa 2011*. Managua, 2012.
COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO. *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*. Corea, 2011.

- DEL ARENAL, Celestino. Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina. En DEL ARENAL, Celestino. *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Marcial Pons, 2009: 21-86.
- ECOSOC. *Trends in South South Cooperation*. Nueva York: Naciones Unidas, 2008.
- ECOSOC. *Development cooperation for the MDG's: Maximizing results*. Nueva York: Naciones Unidas, 2010.
- GOBIERNO DE URUGUAY. *Tratado de Seguridad Energética entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Oriental del Uruguay*. Montevideo, 2005.
- GOBIERNO DE VENEZUELA. *Discurso del Presidente Hugo Chávez ante la Sexagésima Asamblea General de Naciones Unidas*. Nueva York, 2001.
- GOBIERNO DE VENEZUELA. *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Caracas, 2007.
- GRUPO DE LOS 77. *Plan de Acción de La Habana*. G77, Cuba, 2000.
- GRUPO DE LOS 77. *Plan de Acción de Doha*. G77, Qatar, 2005.
- NACIONES UNIDAS. *Plan de Acción de Buenos Aires para la Cooperación Técnica entre Países en Vías de Desarrollo*. Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/33/134. Buenos Aires, 1978.
- NACIONES UNIDAS. *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. A/CONF.198/11. Monterrey, 2002.
- NACIONES UNIDAS. *Declaración de Marrakech sobre Cooperación Sur Sur*. Asamblea General de Naciones Unidas, A/58/683. Nueva York, 2003.
- NACIONES UNIDAS. *Marco de Marrakech para la Aplicación de la Cooperación Sur-Sur*. Asamblea General de ONU, A/58/683. Nueva York, 2003.
- NACIONES UNIDAS. *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*. Asamblea General de ONU, A/ 64/222. Nueva York, 2009.
- OJEDA, Tahina. La Cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido. *Relaciones Internacionales*, 2010, vol. 15: 91-111.
- OJEDA, Tahina. Experiencias venezolanas en Cooperación Sur-Sur. En AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier. *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: La Catarata, 2010.
- ROMERO, Carlos. Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica? *Nueva Sociedad*, noviembre-diciembre de 2006, vol. 206: 78-93.
- SANAHUJA, José Antonio. Iberoamérica en la política de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses. En DEL ARENAL, Celestino. *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Marcial Pons, 2009: 193-239.
- SANTANDER CAMPOS, Guillermo. Venezuela, el donante bolivariano. En SANTANDER, Guillermo. *Nuevos Donantes y Cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Estudios e informes ICEI. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2011: 87-108.
- SEGIB. *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: SEGIB, 2008.
- SEGIB. *Posición sobre la Cooperación Sur-Sur en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan*. Madrid: SEGIB, 2011.
- SEGIB. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*. Madrid: SEGIB, 2011.
- SEGIB. *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid: SEGIB, 2012.
- SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro. La Revolución Bolivariana en el panorama estratégico latinoamericano. En VV. AA. *Venezuela y la Revolución Bolivariana*. Madrid: Instituto Universitario Gutierrez Mellado, 2009: 49-78.
- SERBIN, Andrés. Cuando la limosna es grande. *Nueva Sociedad*, 2006, vol. 205: 75-91.