



PAISES EMERGENTES Y RELACIONES SUR - SUR: DESAFÍOS PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Bruno Ayllon

Introducción: cambios en la agenda de la ayuda al desarrollo

Desde el final de la guerra fría, y de manera más acelerada, en el siglo XXI, con el consenso surgido a raíz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las bases del tradicional “sistema” de ayuda, asistencia o cooperación se han transformado sustancialmente. La adopción del concepto de “sistema” puede llamar a engaño, pues induce a pensar que existe una coherencia en este “sistema” formado por agentes públicos y privados y por una serie de mecanismos e instrumentos de promoción del desarrollo, lo que la realidad empírica se encarga de cuestionar y poner en evidencia. Algunos analistas, como Sanahuja señalan que el concepto de “sistema” permite considerar la cooperación al desarrollo como unidad de análisis, distinguiendo sus diferentes elementos constitutivos, a saber los actores o agentes, las interacciones, las dinámicas y su estructura. Esta última se define como “una particular configuración en la distribución del poder, que ordena y jerarquiza a los actores del sistema y condiciona sus pautas de interacción” (Sanahuja, 2001).

Nos hallamos ante una convención metodológica que “permite agrupar y ayudar a comprender las interacciones que conforman la dinámica de la cooperación para el desarrollo”, caracterizada por el limitado orden existente entre agentes e interacciones, por la reducida coordinación entre los mismos, por su carácter descentralizado y por la ejecución de acciones relativamente independientes (Teijo, 2009: 58). En realidad, no hubo un diseño lógico y organizado de tal “sistema” pues al estructurarse el nuevo orden mundial en 1945, no se planteó la creación de una institución aglutinadora de las acciones orientadas a la promoción internacional del desarrollo económico y social. Con el transcurso de las décadas la lógica del “sistema” fue de agregación.

Es decir, se fueron creando sin articulación entre ellas las agencias de los países donantes y las instituciones multilaterales que poseían un mandato desarrollista. La

falta de un plan o “arquitectura” de la cooperación respondía a una clara vocación westfaliana por la que los Estados no deseaban ver limitada su autonomía. La consecuencia fue el solapamiento de los mandatos de las organizaciones estatales y multilaterales que atendían a diferentes objetivos y métodos de trabajo.

En clave de su gobierno el “sistema” no posee una instancia política central o coordinadora. No hay ninguna organización multilateral que ejerza la autoridad o la coerción ante los incumplimientos de las obligaciones o compromisos que, como ya se ha señalado, no son vinculantes ni llevan aparejados sanciones. Apenas en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) existe un Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que agrupa a 23 países donantes los cuales, voluntariamente, se someten al escrutinio de sus pares, adoptan recomendaciones conjuntas y fijan criterios cuantitativos y cualitativos sobre la cooperación para el desarrollo.

Los países donantes agrupados en el CAD han sido protagonistas, cuando no intérpretes ortodoxos, de la gestión de la cooperación y del sentido, prácticas y discursos de este peculiar “sistema” en el que los países “cooperados”, o en desarrollo, han contado poco y han asumido un papel pasivo, cuando no subordinado y dependiente de las directrices de los donantes. Tampoco hubo proyectos para crear una estancia paralela, un “CAD de países en desarrollo”, si bien algunas plataformas multilaterales (G- 77, Cumbre del Sur, etc.) sirvieron de amplificadores a las voces críticas y discordantes del “sistema” de cooperación. A medio camino entre el CAD de la OCDE y ese imaginario “CAD del mundo en desarrollo”, debe registrarse la creación en el seno del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) del Foro de Cooperación para el Desarrollo (2005), embrión de una incipiente gobernanza de la ayuda que, aunque posea gran legitimidad por la amplitud de su representación, está lejos de ser eficaz (Ayllón, 2009).

Al finalizar el conflicto bipolar, la función aglutinadora de la ayuda internacional como herramienta para mantener cohesionados internamente a bloques antagónicos desaparece y surgen nuevas justificaciones para el papel que debería asumir la cooperación. Se la vinculó al papel de catalizador de procesos de reforma económica y política en los países en desarrollo; a la manifestación del ejercicio del poder hegemónico en el nuevo orden mundial y de difusión de sus valores centrales, como la “modernización” (Montufar, 2004; Sogge, 2009); o se le asignó la responsabilidad de contribuir a la estabilidad global y a la seguridad internacional (Kaul et al., 1999). Esta última motivación ganó relevancia por el impacto de los atentados del 11 de septiembre de 2001 que favorecieron una tendencia a la “securitización” de la cooperación (Sanahuja, 2006) es decir, a la concentración de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los países clave para la lucha contra el terrorismo internacional (Afganistán, Pakistán, Irak, o Colombia en América Latina) o para el suministro de insumos estratégicos en el crecimiento económico de los países desarrollados (petróleo, gas, minerales).

Países Emergentes y Relaciones Sur-Sur

En el último quinquenio, las razones de la cooperación se han orientado al combate de los efectos devastadores de una serie de crisis que, de forma concatenada y en una combinación perversa, se han cebado en los países en desarrollo: la crisis de los alimentos, la crisis energética y del cambio climático y la crisis financiera internacional.

Los cambios en las motivaciones de la cooperación y las transformaciones en la distribución del poder internacional se reflejaron en un “sistema” de cooperación para el desarrollo que experimentó cambios significativos. Se modificaron las denominaciones del mismo y diferentes organismos internacionales comenzaron a trabajar con la idea de una “nueva arquitectura de la ayuda” que reemplazaría a la noción de “sistema” (Banco Mundial, 2008). Esta nueva arquitectura tuvo su concreción en la renovación de los énfasis, las prácticas, los protagonistas y los instrumentos de la cooperación (Alonso, 2009), de forma que se tradujeron en, al menos, seis diferentes dimensiones:

- 1.- Orientaciones renovadas centradas en el enfoque del desarrollo humano y en la construcción de capacidades, superando el abordaje economicista predominante.
- 2.- Ampliación de temáticas en una agenda que se enriqueció pero se hizo también más compleja, por la superposición de campos muy diversos de actuación: género, gobernanza, derechos humanos, medio ambiente, bienes públicos, etc.
- 3.- Nuevos instrumentos y mecanismos diseñados para hacer más participativa y eficaz la lucha contra la pobreza, el nuevo “mantra” de la cooperación en la post-guerra fría, a la vez que se favorecía su alineamiento con las prioridades de los países en desarrollo.
- 4.- Formas complementarias de financiación para generar recursos y vías adicionales a la AOD, movilizándolo al sector privado en alianzas con el sector público, agregando otros flujos financieros, como las remesas, para multiplicar el impacto de la ayuda.
- 5.- Una nueva agenda que enfatiza la eficacia y calidad en la gestión de la ayuda ofrecida y recibida, a partir de una serie de principios anunciados en el punto 43 de la Conferencia de Naciones Unidas para la Financiación del Desarrollo de Monterrey (2002) y establecidos con posterioridad por los donantes del CAD, por las instituciones financieras multilaterales y por algunos países receptores, los “socios” en la nueva jerga, en las Declaraciones de Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011).
- 6.- La proliferación de agentes de la cooperación, especialmente de la filantropía y del llamado “Sur Global”, con la entrada en escena de los emergentes, en su mayoría Países de Renta Media (PRM) que incrementaron su oferta cooperativa a través de la CSS y la diversificaron con nuevas modalidades como la cooperación triangular (Ctr), concentrándose en países y sectores de actuación olvidados por

los donantes tradicionales o reservados habitualmente a las agencias del CAD.

Hoy nos encontramos ante un panorama de cambio y ajuste en la agenda del desarrollo.

Los problemas que enfrentan los países en desarrollo siguen siendo complejos y la cooperación internacional está lejos de ser realmente eficaz. Promover una agenda con un enfoque integral resulta de vital importancia. Por lo tanto, el planteamiento de construcción democrática de un “sistema” de cooperación más inclusivo y eficaz obliga a considerar dos elementos básicos. Primero, los polos de crecimiento se trasladan hacia las economías de los países emergentes, representando éstos los principales dinamizadores del comercio y las relaciones Sur- Sur. Segundo, el impacto de la crisis financiera mundial presiona a los donantes tradicionales en materia presupuestaria y agudiza los problemas de los países en desarrollo más vulnerables. En este contexto, se enfatiza la necesidad de abrir el paso a prácticas novedosas de financiación y asociación que permitan aprovechar los recursos disponibles para la promoción del desarrollo.

El ascenso de los países emergentes y las relaciones Sur - Sur

Una de las principales tendencias en las relaciones internacionales contemporáneas es el ascenso económico y político de ciertos actores estatales del “Sur Global”, expresión acuñada al finalizar la guerra fría para hacer referencia a los países en desarrollo del hemisferio Sur, y a otros ubicados en el hemisferio Norte pero que poseen indicadores de desarrollo medios y bajos (Lyons, 2011).

Es decir, la mayoría de países africanos, latinoamericanos y asiáticos, en un número próximo a los 150 estados independientes del sistema internacional.

El término “Sur Global” es una designación simbólica para denominar a una amplia gama de naciones en desarrollo, diversas por sus historias, orígenes y tradiciones, con múltiples enfoques en lo relativo al poder, la cultura o la identidad. El rótulo sustituye al calificativo de “Tercer mundo” en el que fueron encasillados muchos países en desarrollo al conquistar su independencia e inaugurar un orden internacional post-colonial (Grovoqui, 2010)

Dentro de este grupo tan heterogéneo se han destacado como objeto de estudio en la Economía del Desarrollo y en las Relaciones Internacionales las llamadas “potencias emergentes”, países catalogados como “campeones”, “ganadores de la mundialización” o “globalizadores del siglo XXI”. A pesar de la elasticidad del sello de “emergentes”, lo cierto es que el éxito mediático de tal etiqueta ha consagrado esta realidad particular que sintetiza tres fenómenos interrelacionados: 1) el desplazamiento del eje gravitatorio del crecimiento de la economía mundial;

2) la difusión estructural del poder global ocasionada por la diplomacia enérgica y multidireccional desplegada por los emergentes, lo que ha generado cambios en la gobernanza política y económica; 3) la progresiva pérdida del monopolio del poder por parte de las potencias occidentales después de cinco siglos de hegemonía en el concierto internacional (Santander, 2012; Magalhaes, 2011).

La dimensión económica

En su dimensión económica, diferentes estimaciones afirman que los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y otros emergentes concentrarán, en el año 2030, cerca del 60 % del PIB mundial (UN LDC IV /OHRLLS, 2011). Las proyecciones futuras señalan que el PIB de China sobrepasará al de Estados Unidos en el año 2025 y el de Brasil al de Japón en el 2050, momento en el que Rusia, México, Indonesia y Turquía se equiparán en cuanto a su peso económico a Alemania, Francia, Reino Unido e Italia (Milani, 2011). Al mismo tiempo, la crisis financiera mundial acelera todavía más estos cambios de forma que, para el año 2020, las siete economías emergentes del E-7 (China, India, Brasil, Indonesia, Rusia, Turquía y México) estarían en condiciones de ser más grandes en términos de PIB en paridad de poder adquisitivo que las potencias del G-7. La “nueva geografía del crecimiento” aparece marcada por la intensidad de los intercambios de todo tipo entre los países en desarrollo, representando un componente central en el proceso de cambio de creación y distribución de la riqueza (PWC, 2011; OCDE, 2010).

En el ámbito comercial los emergentes y otros países en desarrollo del Sur Global han tenido un papel central en las negociaciones para la liberalización del sector agrícola en la OMC (Cumbre de Cancún, 2003) y en el impulso al comercio Sur - Sur, concebido no sólo como trueque de mercancías por divisas sino como intercambio de conocimientos y capacidades que ayudan a garantizar el ingreso competitivo y sostenible de países menos avanzados en el mercado internacional. Las relaciones Sur-Sur son muy dinámicas en el capítulo de ayuda para el comercio, brindando cooperación técnica a países en desarrollo y ofreciendo financiación para modernizar infraestructuras físicas que aumentan la competitividad de sus exportaciones. Recientemente, los países en desarrollo se han empeñado en profundizar el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) y, en algunos casos, se concede acceso libre de aranceles y de cuotas a países de menor desarrollo relativo (Biato, 2009).

Además cabe destacar la creciente interdependencia comercial de los países emergentes, especialmente de los BRICS, con otros países en desarrollo. Entre 1990 y 2008, el comercio mundial se cuadruplicó mientras que el comercio Sur – Sur se decuplicó respecto a su nivel inicial en el mismo periodo (Naciones Unidas, 2011). En 2008, los países en desarrollo representaban alrededor del 37 % del comercio mundial y casi

las $\frac{3}{4}$ partes del crecimiento global (OCDE, 2010). En el caso de China, Brasil, India y Sudáfrica, los datos reafirman el fortalecimiento de sus intercambios comerciales.

Entre 1990 y 2010, la proporción del comercio chino con otros países en desarrollo se incrementó del 15 % al 32 %. Por su parte, India experimentó un crecimiento del 25 % al 57 % en la porción del comercio con otros socios del Sur Global, mientras que Brasil lo hizo del 28 % al 51 % y Sudáfrica del 12 % al 45 % (Pautasso, 2011).

En el terreno financiero, la creciente capacidad de los países emergentes es irrefutable.

Los países en desarrollo atesoran el 64% de las reservas mundiales de divisas y sólo Japón figura, en 2011, entre los diez primeros puestos, compartiendo esa posición con China (incluyendo a Taiwán y Hong Kong), Rusia, Corea del Sur, India, Brasil o Singapur. Más relevante es la transferencia de recursos financieros desde el Sur Global hacia el Norte.

Según la ONU, las economías emergentes transfirieron 826.000 millones de dólares a las naciones ricas, con un incremento del 25 % respecto a 2010 (DESA/ONU, 2012)

Aunque las economías en desarrollo han atraído cada vez más la inversión y el capital privado, desde los 110.000 millones de dólares (en 2008) a una estimación (en 2010) de 650.000 millones (NACIONES UNIDAS, 2011), lo cierto es que se ha producido un movimiento inverso de crecimiento acelerado de la Inversión Extranjera Directa (IED) entre los países del Sur Global y desde éstos hacia los miembros de la OCDE.

Buena parte de la responsabilidad en este cambio lo tienen las multinacionales ubicadas en los países emergentes. En el ranking Fortune 500 de las mayores corporaciones del mundo había, en 1988, 26 multinacionales con sede en países en desarrollo. En 2005, ese número ascendía a 61. Al finalizar la primera década del siglo XXI ya eran 92. Según el ranking Forbes 2000 se triplicaron en el mismo periodo y, en 2010, se registraban casi 400 multinacionales emergentes (Santiso, 2011; Magalhaes, 2011).

Estos datos confirman el liderazgo de los emergentes y su “notable resistencia frente a la crisis económica” que, según el Secretario General de la ONU, ha “mejorado la fortuna económica de los países más pobres”. Esos cambios propiciados por el ímpetu de las relaciones entre los países del Sur Global produjeron modificaciones profundas “en la estructura de las relaciones internacionales”, impulsando resultados en materia de desarrollo gracias al reconocimiento de las oportunidades y capacidades de los países emergentes, entre otros, y al aumento de la demanda por su cooperación (NACIONES UNIDAS, 2011)

La dimensión política

En su dimensión política, los países emergentes han mostrado una clara voluntad de contribuir al desarrollo internacional con una perspectiva transformadora, vinculada a la reducción de las asimetrías que caracterizan al sistema mundial (IPEA, 2010b).

En muchos casos lo han hecho a partir de la reformulación en términos realistas y afirmativos, de forma “activa”, “altiva” y “osada” según el ex canciller brasileño Celso Amorim, de unas políticas exteriores que, en los años noventa y en el contexto de un cierto “optimismo globalizador”, pecaron de un excesivo idealismo respecto de los beneficios que se derivarían de la globalización. Para ello han elaborado un variado conjunto de propuestas políticas que pretenden, a través de la acción colectiva en coaliciones Sur-Sur, desencadenar cambios en las reglas de la gobernanza global, en diferentes regímenes internacionales: finanzas, política, comercio, seguridad, nuclear, acceso a tecnologías, etc. Un buen ejemplo lo brinda la decisión de los BRICS, en su cumbre de Nueva Delhi, en marzo de 2012, de constituir un grupo para crear un Banco Sur-Sur como “fuente alternativa de financiación, sobre todo para países en desarrollo”, medida complementaria a sus demandas por reformas en el FMI y el Banco Mundial .

Estas propuestas políticas fueron acompañadas del ofrecimiento de apoyos materiales, inversiones productivas, comercio de bienes y servicios y soluciones técnicas para contribuir a la resolución de las carencias de otros países en desarrollo. En algunos casos la activa presencia internacional de estos países y la puesta en marcha de un discurso y una práctica calificada como “diplomacia de la solidaridad”, incentivó la demanda por sus productos, conocimientos y políticas en sectores como la salud, la energía, la educación, la agricultura, el desarrollo social o el fortalecimiento institucional, por citar unos pocos.

Los países emergentes y otros países en desarrollo actúan así como “agentes dinamizadores de la distribución del poder” convirtiendo cuestiones como la reforma de Naciones Unidas o de las Instituciones Financieras Internacionales en objetivos centrales de su política exterior (Barbe, 2010: 30). La búsqueda de mayores espacios en los organismos multilaterales y el reconocimiento de las ventajas que se derivan de la participación en los mismos, sin abdicar de la defensa de sus intereses nacionales y asegurando una presencia soberana en el mundo, son los rasgos característicos de su comportamiento en diferentes regímenes internacionales, con una fuerte marca revisionista que, según algunos autores, no plantea cambios radicales de las reglas del juego (Barbé, 2010). De esta forma, buscan revertir la tendencia histórica de su participación en el sistema multilateral habitualmente caracterizada por una agenda negativa centrada en la articulación de coaliciones de veto, por la pasividad en los menos dotados de capacidades materiales y de voluntad política y por una fuerte inclusión institucional,

combinada con una gran exclusión decisoria, en aquellos con más recursos de poder.

Las alianzas constituidas entre estos países, tales como el foro IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), el G-20 de la cumbre de la OMC en Cancún (2003) o la institucionalización de los encuentros anuales del grupo de los BRICS, y los acrónimos inventados por académicos y consultores internacionales que modifican (BASIC que excluye a Rusia) o amplían el número de países emergentes, como BRICSAM (que añade México a los BRICS), los EAGLES (sigla utilizada por el grupo de estudios del Banco Bilbao Vizcaya para referirse a un grupo de 10 economías emergentes o Emerging and Growth Leading Economies) o los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica), demuestran el estado de ebullición del mundo que emerge en el siglo XXI y cómo, en el contexto de la evolución de la gobernanza global, surge una nueva generación de actores del desarrollo, a modo de “clase media incipiente” (Schulz, 2010).

En resumen, en su dimensión política, nos encontramos ante un proceso de “multipolaridad emergente”, como resultado de la acumulación de capacidades y recursos materiales y del reconocimiento de su condición de países emergentes por las potencias otrora hegemónicas. A partir de estos dos factores, capacidades y reconocimiento, se han configurado las estrategias de actuación de los emergentes (Barbé, 2010: 31). Las potencias tradicionales y los países de la OCDE han respondido a este desafío a través de un proceso gradual de integración de estos países en los diferentes mecanismos y foros globales (G-20 financiero), registrándose un mayor activismo de los emergentes en los debates sobre la crisis económica, el cambio climático, los procesos de paz y estabilización post-conflicto, el régimen nuclear, el comercio o la reforma de las instituciones financieras y políticas multilaterales. En consecuencia, países como Brasil, India o Sudáfrica pasan a formar parte de diferentes “clubes de poderes” para la gobernanza global, especialmente el G-20, considerado por algunos analistas como “lugar de observación y experimentación de los nuevos modos y códigos de las relaciones internacionales” y de “las nuevas formas de cooperación” (Kadah, 2012: 1; Postel-Vinay, 2011: 133)

Esta voluntad de articulación de los emergentes y de otros PRM para mejorar las reglas del juego a favor del desarrollo internacional, así como el establecimiento de coaliciones entre ellos, se ven potenciadas con su activa participación en los mecanismos de gobernanza con el renovado protagonismo de la cooperación que ofrecen a otros países del Sur Global.

La dimensión de cooperación

La emergencia de nuevos poderes en el sistema internacional y la relevancia creciente de otros países intermedios tiene, entre otras consecuencias, un significativo impacto

Países Emergentes y Relaciones Sur-Sur

en otras dimensiones más allá de las económicas y las políticas. Nos referimos a las oportunidades y desafíos que el ascenso de esos países plantea a la nueva arquitectura de la ayuda y al “sistema” de cooperación para el desarrollo, tanto a sus agentes como a sus estructuras de gobierno, tanto a las formas de concebir la cooperación como a los aprendizajes y prácticas que algunos de estos países incorporan. En la medida que cambia la configuración global del poder político y económico, con países en declive y otros en ascenso, se incrementan las posibilidades y las oportunidades de ampliar el abanico de las formas “tradicionales” de cooperación, en razón de las responsabilidades y compromisos que asumen los emergentes.

Ciñéndonos apenas al campo de la cooperación (dejando de lado las contribuciones de los países emergentes en otros ámbitos de las políticas del desarrollo internacional) observamos que, en parte por haber sido menos afectados en su crecimiento económico por la crisis, ellos han multiplicado su capacidad de influencia en la gobernanza de la ayuda y en su práctica de la cooperación internacional para el desarrollo. Se han convertido en activos cooperantes que contribuyen, a través de la financiación y ejecución de programas y proyectos, al desarrollo de otros países y las actividades de los organismos multilaterales. Sus avances económicos y sociales ofrecen oportunidades para la ampliación de los volúmenes y modalidades de la cooperación internacional sin limitarse apenas al ofrecimiento de ayuda pues integran en sus relaciones Sur-Sur otras dimensiones como el comercio, las inversiones y los intercambios tecnológicos.

Estos países emergentes, en su mayoría PRM, por lo tanto todavía en proceso de desarrollo y que reciben AOD, han diversificado su oferta de cooperación a partir de sus propios modelos y del incremento de su CSS. De esta manera se ha enriquecido la práctica de su cooperación con nuevas modalidades como la Ctr y se han desplegado programas de asistencia técnica en otros espacios regionales, en países y sectores de actuación abandonados por los donantes tradicionales, por ejemplo con iniciativas de desarrollo rural en América Latina y Caribe (Programa Pro-Huerta de Argentina) o en África (Programa Pro-Savana de Brasil y Proyecto Panafricano e-Network de India) o con vigorosas acciones en campos de gran impacto, como la salud global, rediseñando y modificando las coordenadas de la cooperación y el desarrollo en la provisión de ciertos bienes públicos (GHSI, 2012).

Agrupar a los emergentes en clasificaciones relacionadas con la cooperación es un ejercicio complicado, debido a la falta de criterios consensuados y a su variedad, determinada por la distinta evolución de sus procesos de desarrollo así como por las diferentes estructuras organizativas de canalización de los recursos ofrecidos y de las acciones de cooperación realizadas. Algunos autores distinguen entre los “donantes emergentes” (grupo heterogéneo de 16 países, de los que 12 son nuevos miembros de la UE y otros 4 no pertenecen al bloque, a los que debe

añadirse Rusia considerado un “donante re-emergente” , los “donantes árabes” (Kuwait, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos) y los “suministradores de CSS para el Desarrollo”, dentro de los cuáles encontramos a potencias emergentes como Brasil, China, India y Sudáfrica (los más importantes cuantitativamente en este grupo) y otros PRM y economías emergentes del Sur Global como Chile, Colombia, Malasia, México, Tailandia y Venezuela (Zimmermann y Smith, 2011).

Diferentes estimaciones, que deben tomarse con precaución dadas las dificultades de cuantificar la cooperación de los emergentes por las fallas en la información y la ausencia de parámetros homogéneos, sitúan sus aportaciones monetarias en una franja que oscila entre los 11.000 y los 41.700 millones de dólares, es decir, entre un 8 y un 31% del total de los flujos globales registrados en 2008, constituyendo un recurso complementario de la AOD (Walz y Ramachandran, 2011). En este panorama destacan China, Arabia Saudita y Venezuela (2.000 millones de dólares respectivamente), las agencias de países árabes (1.000 millones) e India (750 millones). Otros cálculos combinados de diferentes instituciones elevan la ayuda árabe hasta los 5.500 millones de dólares e incluyen a Turquía, con casi ochocientos millones (ECOSOC, 2008). Por su parte, el CAD/OCDE añade en sus informes a Rusia con unas aportaciones anuales de 200 millones de dólares.

En lo referente a Brasil, según cálculos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), la cooperación brasileña para el desarrollo internacional habría invertido, entre el año 2005 y 2009, en torno a 1.600 millones de dólares en contribuciones multilaterales, programas de cooperación técnica, asistencia humanitaria y ayudas de estudio para extranjeros (IPEA/ABC, 2010: 21).

Según la ONU, el 22 % de la CSS global se canaliza por la vía multilateral y más del 90 % se ofrece en forma de ayuda programable vinculada a iniciativas de cooperación técnica. Es decir, el 75 % se destina a la financiación de programas y proyectos, creciendo rápidamente la ayuda presupuestaria y humanitaria. Geográficamente, los emergentes privilegian el ofrecimiento de ayuda a países vecinos y favorecen su provisión en el marco de mecanismos de cooperación e integración regional, dado el mayor grado de interdependencia y los vínculos más estrechos entre sus miembros (DESA/ONU, 2010).

Son pocos los que tienen recursos y capacidad de proyectar su cooperación fuera de su entorno más próximo, a excepción de China y, en menor medida, Brasil e India. En el caso particular de estos tres países, “la fragmentación burocrática y la falta de agencias coordinadoras centrales capaces de planificar, monitorear y evaluar la cooperación en el nivel nacional [...] impide que se tenga un conocimiento más completo y preciso de los montos, distribución y objetivos de esa cooperación” (Mello, 2012: 93)

Países Emergentes y Relaciones Sur-Sur

La puesta en marcha de dinámicos e innovadores programas de cooperación puede considerarse como manifestación del soft power de estos países. Este componente blando de su proyección exterior les permite ampliar su capacidad de persuasión y ganar adhesiones para sus intereses en otros países en desarrollo, a partir de un ejercicio de atracción positiva basado en tres fuentes principales: valores políticos, cultura y política exterior (Nye, 2010). La cooperación para el desarrollo puede ser uno de los instrumentos del soft power por su ventajosa relación coste/beneficio y por los rápidos retornos que se obtienen en forma de prestigio e influencia. Desde esta perspectiva, la colaboración de estos países emergentes en el desarrollo de otros países socios podría considerarse un sub-producto de sus relaciones exteriores, pero no su fuerza motriz (Sidiripoulos, 2011).

Conclusiones: la Cooperación Sur – Sur y el futuro del desarrollo

En el año 2013 se cumplirán 25 años de la adopción por la Asamblea General de la ONU de las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo que originaron el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) suscrito por 138 países, en septiembre de 1978.

Muchas cosas han cambiado desde la proclamación del PABA. Sabemos que no soplan buenos vientos a favor de la cooperación para el desarrollo. La crisis económica no es la única causa. En realidad estamos ante un proceso de más hondo calado derivado, entre otros factores, del cuestionamiento de la eficacia de la cooperación para producir resultados de desarrollo que sean durables y vigorosos. No se trata apenas de la “fatiga del donante”, como fue conocida la abrupta caída de los flujos de AOD en la década de los noventa. Nos encontramos en una fase de agotamiento del modelo de desarrollo occidental, basado en el apalancamiento financiero y la especulación y, como consecuencia, de la cooperación que se realiza desde el ámbito de la OCDE para expandirlo. De poco valdrá esforzarse en incrementar la eficacia de la cooperación si propiciamos la diseminación de un modelo de desarrollo fallido o, al menos, bajo sospecha.

Ese modelo enfrenta hoy otras alternativas, pues es evidente la quiebra del pensamiento único y de las prácticas estandarizadas, del tipo one size fits all, en el debate sobre el desarrollo. El “ascenso del resto”, original rótulo de Fareed Zakaria para señalar la llegada de los países emergentes como uno de los tres cambios tectónicos del poder en los últimos quinientos años, ha modificado los términos de la ecuación de la economía, la política y el desarrollo sostenible. Ya no es posible despejar las incógnitas de un sistema internacional, esperemos que con un conjunto finito de soluciones, sin contemplar la miríada de siglas (BRICS, IBAS, BIC, EAGLES, CIVETS, PRM, BRICSAM, etc.) en las que intentamos agrupar a países como Brasil, China, India, Indonesia, México, Nigeria, Sudáfrica, Turquía o Vietnam, por citar algunos de los que se estima

ocuparán los veinte primeros puestos del PIB mundial en el año 2050, o incluso antes.

En este contexto el crecimiento de las economías emergentes y el resurgimiento de la CSS, después de su pérdida de aliento en las décadas de ochenta y noventa del siglo XX, pero también la explosión de la filantropía, de la “diplomacia de las celebridades” y de la cooperación empresarial, ha abierto el juego de la oferta cooperativa, diversificando los abordajes y las formas de asociación entre agentes, complementando los enfoques, facilitando la financiación y, en suma, quebrando el monopolio de la cooperación de los países de la OCDE en esta nueva arquitectura de la ayuda.

La disminución de la dependencia de los flujos de AOD que propicia la CSS es un motivo de celebración para los países en desarrollo al permitirles, por ejemplo, esquivar la condicionalidad y las imposiciones, acceder a tecnologías adaptadas y respetuosas con los usos locales en sectores abandonados por los donantes tradicionales (desarrollo agrario y rural, energía, etc.), satisfacer demandas de desarrollo sin respuesta en campos cruciales (infraestructura, ayuda para el comercio, generación y fortalecimiento de capacidades negociadoras) reducir costes, incrementar la eficiencia de la cooperación y flexibilizar la rigidez en los procedimientos de las agencias financiadoras. Sin embargo, la CSS no es una panacea ni una garantía de eficacia por el hecho de ejecutarse entre países en desarrollo.

En este sentido, otra razón para conmemorar la CSS es el avance registrado en su práctica cotidiana gracias al fortalecimiento de las capacidades y de los sistemas nacionales de gestión de la cooperación, como muestra bien el caso de Honduras.

En efecto, los esfuerzos han sido importantes y deben reconocerse. Latinoamérica ha sido pionera y punta de lanza de estas iniciativas que son auspiciadas con frecuencia por plataformas y programas multilaterales y regionales. En estos foros se han establecido denominadores comunes y consensos de mínimos sobre la naturaleza, fines e instrumentos para mejorar la CSS. Se ha favorecido y agilizado el intercambio de experiencias, la diseminación de lecciones aprendidas, la circulación de conocimientos, la generación de evidencias sobre lo que funciona bien y sobre los aspectos a revisar, la elaboración de estudios de caso, la identificación de criterios para establecer buenas prácticas y la implantación de sistemas de información y contabilización de la cooperación ofrecida y recibida. Al mismo tiempo, los flujos financieros Sur – Sur y los programas de cooperación técnica de los países en desarrollo han sido decisivos para mitigar algunos de los impactos de la crisis económica y han representado una contribución adicional para el esfuerzo colectivo de cumplimiento de los ODM.

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, los países emergentes y los PRM latinoamericanos han tomado la batuta en el renovado auge de la CSS y la Ctr.

Países Emergentes y Relaciones Sur-Sur

De igual forma han diseñado mecanismos propios de colaboración que a primera vista, parecen más favorables a sus realidades y necesidades. Si a ello se añaden el apoyo social a este tipo de cooperación, las tasas de crecimiento económico, los logros en la reducción de la pobreza y las conquistas tecnológicas que han ido acumulando, esto les convierte, al menos en el caso de los emergentes, en países capaces de sustituir a muchos cooperantes tradicionales en la región latinoamericana.

Esta realidad de la CSS y de sus diferencias respecto a la cooperación “tradicional” ya se reconoce unánimemente como manifestación de la existencia de otros modelos y alternativas de desarrollo que reflejan los cambios en la geopolítica mundial y en la geografía del crecimiento económico que se desplaza a pasos agigantados del Norte al Sur y de Occidente a Oriente. Así lo manifestó la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, en el discurso de apertura de la 66ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2011, cuando abogó por un “nuevo tipo de cooperación, entre países emergentes y desarrollados” que sea “la oportunidad histórica para redefinir, de forma solidaria y responsable, los compromisos que rigen las relaciones internacionales”. El desafío está planteado, sólo falta darle una respuesta adecuada.

Bibliografía

- ALONSO, J. (2009): Financiación del Desarrollo. Fundación Carolina y Ediciones siglo XXI, Madrid.
- AYLLÓN, B. (2009): “Cooperación Sur-Sur y gobernanza multilateral del sistema de ayuda”, Working Paper, FRIDE, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (2008): Global Monitoring Report, 2008. Scaling up aid: Opportunities and Challenges in a changing aid architecture. Washington D.C.
- BARBÉ, E. (2010): “Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes”, Revista Española de Derecho Internacional, vol. LXII. Nº 2, pp. 21-50.
- BIATO, M. F. (2010): “La apuesta de Brasil por el comercio Sur – Sur”. Economía Exterior, nº 52, primavera, pp. 29-38.
- DESA/ONU (2012): Situación y perspectivas de la economía mundial 2012, Development Policy and Analysis Division/United Nations, New York.
- ECOSOC (2008): Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation, April.
- GHSI/GLOBAL HEALTH STRATEGIES INITIATIVES (2012): Shifting Paradigm. How the BRICS are Reshaping Global Health and Development.
- GROVOGUI, S. (2010): “The Global South: A Metaphor, Not an Etymology”, Global Studies Review, vol.6, nº 3, Fall, Georges Madison University.
- IPEA/Agencia Brasileira de Cooperação (2010a): Cooperação Brasileira para o

- Desenvolvimento Internacional: 2005-2009, Brasília.
IPEA/Presidência da República (2010b): *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório de Acompanhamento*, Brasília.
- KADAH, M. (2012): “The G-20 and the Power Club Approach to Global Governance: the Price of Efficiency”, IPRIS Viewpoints, Lisboa.
- KAUL, I. et al. (2001): *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*. México, Oxford University Press.
- LYONS, T. (2011): “Emerging Donors in the Global South”, Center for Global Studies, George Mason University. Washington. October, 12. <http://www.globality-gmu.net>
- MAGALHAES, D. (2011): “Globalizadores do século XXI: países emergentes e a globalização sul-sul”, *Revista Cojuntura Austral*, vol.2, nº 8, out-nov, NERINT-UFRGS, Porto Alegre.
- MELLO, A. (2012): “A cooperação para o desenvolvimento Sul – Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China”, *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA, Nº 9, pp. 89 - 100, jan./mar, Brasília
- MILANI, C. (2011): “Les pays émergents dans l’actuel ordre mondial: changements et légitimité politique”, *Revue internationale et stratégique*, Nº 82, vol. 2, pp.53-62.
- MONTUFAR, C. (2004): “Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo” en GÓMEZ, J.M. (comp.): *América Latina y el (des)orden global neoliberal*. B. Aires, CLACSO, pp.245-258
- NACIONES UNIDAS (2011): “Estado de la Cooperación Sur – Sur”, Informe del Secretario General. Asamblea General, (A/66/229), 3 de agosto.
- NYE, J. (2010): *The Future of the Power*. Public Affairs, Washington D.C.
- OCDE (2010): *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*. Paris.
- PAUTASSO, D. (2011): “O fortalecimento das relações Sul-Sul: estratégia e realidade para os países emergentes”, *Cojuntura Austral*, vol. 2, Nº 8, out-nov, NERINT-UFRGS, Porto Alegre.
- POSTEL-VINAY, K. (2011): *Le G-20, laboratoire d’un monde émergent*, Presses de Sciences Po, Paris.
- PWC (2011): “El mundo en 2050. El cambio acelerado del poder económico mundial: desafíos y oportunidades”, Price Waterhouse Coopers.
- SANAHUJA, J.A. (2006): “Seguridad, Desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S”, Monografía, Valencia, Caritas.
- SANAHUJA, J.A. (2001): “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y la transformaciones de la sociedad internacional”, en GÓMEZ-GALÁN, M. y SANAHUJA, J.A. (Coords.): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, pp. 51-127.
- SANTANDER, S. (2012): “Les puissances émergentes, l’Europe et le monde”, en

- SANTANDER, S. (dir): *Puissances émergentes: un défi pour l'Europe?*, Ellipses, Paris, pp.9-22.
- SANTISO, J. (2011): *La década de las multilaterales*, Siglo XXI y Fundación Carolina, Madrid.
- SCHULZ, N. (2010): "The Third Wave of Development Players", Policy Brief, n° 57, FRIDE.
- SIDIROPOULOS, E. (2011): "India and South Africa as Partners for Development in Africa?", Chatam House, Briefing Paper, London.
- SOGGE, D. (2009): "Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico?", *Relaciones Internacionales*, n° 12, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- TEIJO, C. y RODRIGUEZ, I. (coord.) (2009): *Ayuda al Desarrollo: piezas para un puzzle*, Ediciones La Catarata/ IUUC-UCM, Madrid.
- UN LDC IV / OHRLLS (2011): "L'exploitation de la contribution positive de la coopération Sud – Sud pour favoriser le développement des pays les moins avancés", Document d'information, New Delhi, 18-19 février.
- WALTZ, J. y RAMACHANDRAN, V. (2011): "Literature review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance", Center for Global Development, Working Paper, n° 273.
- ZIMMERMANN, F. y SMITH, K. (2011): "More actors, More Money, More ideas for International Development Co-operation", *Journal of International Development*, Wiley Online Library, N° 23, pp. 722-738.