

XII CONGRESO DE AECPA - ¿Donde está hoy el poder?

NUEVOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. EL PAPEL DE LOS PAÍSES EMERGENTES EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO: LOS PAÍSES BRICS

GIULIA PESOLI

Estudiante de Doctorado en *Marketing Político, Actores e Instituciones en las Sociedades Contemporáneas*. Línea de investigación: Cooperación Internacional, Universidad de Santiago de Compostela. Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración. Máster en Relaciones internacionales, Universidad de ROMA TRE en Roma.

giulia.pesoli@rai.usc.es

INSTITUCIÓN DE PROCEDENCIA: Universidad de Santiago de Compostela. Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración

RESUMEN: Durante la última década, han surgido economías emergentes que han crecido a un ritmo muy superior al de las economías desarrolladas y ha aumentado de modo significativo su participación en el PIB mundial, así como en el comercio, la inversión directa y los mercados financieros internacionales. Estos desarrollos son interpretables como manifestaciones de una evolución hacia un orden internacional más multipolar, en el que los Países emergentes desempeñan ya, y desempeñaran aún más en el futuro, un papel trascendental. El reconocimiento de este mundo multipolar ha desembocado en la construcción de una nueva arquitectura de la gobernanza global: en el específico, el denominado grupo BRICS, formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica constituye el grupo de países más adelantados entre los Estados con economías emergentes, cuyo objetivo es lo de organizarse mutuamente para determinar los equilibrios mundiales. Considerado todo eso, resulta interesante analizar y debatir sobre como el mundo ha cambiado en los últimos años dando paso a un nuevo modelo de cooperación Sur-Sur llevada a cabo por las economías emergentes para hacer frente a los desafíos del desarrollo.

PALABRAS CLAVES: economías emergentes, países Brics, cooperación sur-sur, ayuda al desarrollo

Hoy en día, la lucha para la erradicación de la pobreza, la importancia de garantizar derechos sociales básicos como la sanidad y la educación, la defensa de los derechos humanos y la reivindicación de la igualdad entre hombres y mujeres siguen representando los ejes fundamentales de la cooperación internacional de cada Estado que se ha comprometido en este asunto.

Por consecuencia, resulta indispensable reflexionar sobre los vertiginosos cambios que el mundo está viviendo, sobre todo en este momento de crisis económica a la que se enfrenta el planeta; en este contexto hablar de cooperación internacional es aún más necesario aunque eso comporte un cambio en la visión tradicional o sea en la tradicional distinción entre Norte y Sur del mundo, incluso un cambio en el papel y en los métodos seguidos hasta ahora.

Sin duda, el efecto de la crisis ha dejado a millones de personas a las puertas de la pobreza y por consiguiente la realización de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, (eje central de la Agenda de cooperación internacional por lo menos hasta el 2015), adoptados en la Conferencia homónima convocada por las Naciones Unidas en el año 2000¹, se ve muy dificultada. De todas formas, la crisis no debe de ser contención e inactividad sino oportunidad para el cambio e incentivo para la mejora; la cooperación para el desarrollo, de hecho, sigue siendo una política prioritaria y estratégica que, sin embargo, necesita ser mejorada sobre todo con respecto a la eficacia y la coherencia, la importancia de buscar fuentes innovadoras de financiación e impulsar el compromiso de los actores implicados.

Ante este panorama de cambio y ajuste en la agenda del desarrollo, los problemas a los que se enfrentan los países menos adelantados siguen siendo complejos y la cooperación internacional lejos de ser realmente eficaz. Promover una agenda con un enfoque integral resulta de vital importancia y, por lo tanto, el planteamiento de construcción democrática de un sistema de cooperación más inclusivo y eficaz obliga a considerar dos elementos básicos:

¹ La Declaración del Milenio fue aprobada en la Cumbre del Milenio celebrada de 6 a 8 de septiembre de 2000 en Nueva York con la participación de 147 Jefes de Estado y de Gobierno y de 191 países, alcanzando el compromiso de construir un mundo diferente para el 2015, mediante el cumplimiento de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio:

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

- primero, los polos de crecimiento se están trasladando hacia las economías de los países emergentes, representando estos 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, siendo este el espacio donde los países emergentes juegan un papel estratégico que podría fortalecer la asociación mundial para el cumplimiento de los ODM y más allá del 2015.

Además, los países del Sur consideran que no pueden ser sólo testigos de la cooperación que acontece dentro de sus fronteras y reclaman una mayor responsabilidad.

Sin embargo, la razón fundamental es que el enfoque en la reducción de la pobreza de los años noventa puso al descubierto prácticas de cooperación poco eficaces (el nivel de condicionalidad y la ayuda ligada, falta de coordinación entre los donantes, fragmentación de la ayuda, motivos geoestratégico y de seguridad).

En este sentido, desde hace más de una década existen esfuerzos colectivos consistentes para aumentar la eficacia de la ayuda.

El proceso de mejora en la eficacia de la ayuda se empezó a consolidar a nivel internacional con el Consenso de Monterrey (2002) y continuó con la Declaración sobre la Armonización de la prácticas de los donantes tradicionales en el I Foro de Alto Nivel (Roma, 2003); la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda en el II Foro de Alto Nivel (2005) y el Programa de Acción de Accra para profundizar y acelerar los principios de la Declaración de París en el III Foro de Alto Nivel (2008)²,

² En la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda se establecieron cinco principios que deberían regular las definiciones y la implementación de la ayuda oficial al desarrollo y que fueron retomados en la consiguiente Agenda de Acción de Accra de 2008:

Apropiación (Ownership): los países en vías de desarrollo ejercerán una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias y coordinarán acciones para el desarrollo; *Alineación (Alignment)*: los países donantes basarán todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos definidos por los países en desarrollo; *Armonización (Harmonization)*: las acciones de los donantes serán más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces; *Gestión*

desembocando, finalmente, en el IV Foro de Alto Nivel de Busan (noviembre 2011), en el que se analizó el camino recorrido desde la Declaración de París y se trataron temas clave como la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CTr). Los principios acordados entre los países participantes incluyeron la apropiación de las prioridades de desarrollo, el enfoque en resultados, alianzas inclusivas y los papeles complementarios de los diversos agentes, la transparencia y la mutua rendición de cuentas. Se trata de principios compartidos que guiarán las acciones de la cooperación.

El IV Foro de Eficacia de la Ayuda de Busan representó, pues, el punto de quiebre en la arquitectura internacional de la cooperación para lograr los objetivos compartidos del desarrollo. En particular, en esta ocasión, surgió con fuerza la ventaja comparativa de la cooperación Sur-Sur como modalidad innovadora para hacer frente a los desafíos del desarrollo y como posible alternativa a la cooperación tradicional Norte-Sur.

Busan representó la confirmación de un mundo cada vez más multipolar en el que emerge un consenso sobre la necesidad de avanzar en el desarrollo y en la reducción de la pobreza y de las desigualdades.

Las consecuencias económicas, políticas y sociales de la crisis financiera de 2008 iniciada en EE.UU, pero que pronto contagió a Europa Occidental por sus vulnerabilidades fiscales, son los síntomas más recientes y evidentes de la consolidación de un mundo multipolar.

En este contexto, los países desarrollados están cediendo una parte importante de su hegemonía a los grandes países emergentes, cuyas economías crecen a un ritmo acelerado en términos históricos y en comparación con las economías más adelantadas.

Dicho de otra manera, la crisis económica ha propiciado cambios relevantes en la gobernanza económica mundial, y uno de los principales efectos en las relaciones internacionales contemporáneas ha sido propiamente el ascenso económico y político de ciertos actores estatales:

orientada a resultados (*Managing for results*): todos los países administrarán los recursos y mejorarán las tomas de decisiones orientadas a resultados; Mutua responsabilidad y rendición de cuentas (*Mutual accountability*): donantes y países en desarrollo se comprometen a ser mutuamente responsables por los resultados del desarrollo.

algunos países del que fuera llamado “Tercer Mundo”, una designación que fue progresivamente reemplazada por la de “Sur Global”, pasaron a ser identificados como líderes de sus respectivas regiones, en función de avances relativos conquistados en los años recientes hasta llegar a ser potencias de mediano porte.

Ya en el setiembre de 2006 los Ministros de relaciones exteriores de Brasil, Rusia, India y China se reunieron en Nueva York durante la realización de la 61ª Asamblea General de las Naciones Unidas, definiendo, desde entonces, una agenda propia que aspiraba a ser ampliada y consolidada en los años siguientes.

La primera reunión formal de Cancilleres de susodichos países se celebró el 18 de mayo de 2008 en Ekaterimburgo en Rusia. Desde entonces, el denominado grupo BRICS, formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica constituye el grupo de países más adelantados entre los Estados con economías emergentes, llegando a constituir una nueva entidad política.

Se trata de países de gran tamaño económico, peso creciente en la economía mundial y elevado potencial; son países de importancia sistémica para la economía, en cuanto que lo que sucede en sus economías nacionales tiene repercusiones de gran tamaño no solo en el ámbito regional, sino también en el global.

A través de actividades conjuntas esperan:

- elaborar estrategias para favorecer la cooperación comercial, política y cultural entre ellos;
- sensibilizar la comunidad internacional sobre la necesidad de establecer una más equilibrada distribución del poder global y trabajar de manera conjunta en la construcción de un sistema multipolar, más allá de la hegemonía de los países G7 (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Japón y Canadá) y dando más peso a los países en vías de desarrollo.

Estas cinco naciones, que pertenecen además al G-20, tienen en común una gran población, grandes extensiones de territorio, una elevada cantidad de recursos naturales y, como ya dicho, una fuerte

presencia en la economía internacional, con crecimientos importantes de sus PIB, que los hacen especialmente atractivos como destinos de inversión.

China tiene la mayor reserva del mundo en dólares. Rusia es el principal proveedor de gas de Europa y Brasil se encuentra entre los grandes productores de hidrocarburos. China cuenta con el ejército más numeroso del planeta y Rusia es la segunda potencia nuclear y el segundo fabricante mundial de equipo militar y armamento.

Los BRICS tienen juntos una superficie de 33.400.000 kilómetros cuadrados, es decir, el 29,6% de la superficie total global, con Rusia y China como los dos países más grandes del mundo; Brasil es el quinto e India el séptimo. Estos cinco países reúnen más del 40% de la población mundial y acumulan el 25% de la riqueza, generando el 56% del crecimiento económico registrado en el mundo en los últimos años. El comercio entre los países del grupo crece a un ritmo del 28% anual y es ya de unos 230.000 millones de dólares, con vistas a llegar a 500.000 millones en el mismo 2015³.

El acrónimo BRIC surge en 2001 y se debe al economista de *Goldman Sachs*, Jim O'Neill, quién creó el nombre para agrupar a los principales mercados emergentes: a través de un ensayo titulado "*Building Better Global Economic BRICs*" (Construyendo mejores ladrillos económicos globales), hizo un juego de palabras entre el acrónimo de Brasil, Rusia, India y China, y el vocablo inglés "*brick*", que significa justo ladrillo⁴.

Sudáfrica se incorporó al bloque más tarde, en 2011, en representación del continente africano y desde entonces el grupo prensa en los principales organismos internacionales para que se le reconozca mayor representación en la toma de decisiones.

Su consolidación se realiza, a la par que, organismos similares creados con anterioridad, como el G-7 y el propio G-20 muestran signos de debilidad y, por supuesto, la intención, se espera, no es la de

³ Luiz Orgaz, Luis Molina, Carmen Carrasco, "El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los Países Bric". N. 1101. Banco de España, 2011.

⁴ Jim O'Neill, "*Building Better Global Economic BRICs*". Volume 66, *Global economics paper*: Goldman, Sachs & Co. Goldman Sachs, 2001.

antagonizar con países hegemónicos ni otros, sino crear ambiente para superar problemas entre ellos y, con posterioridad, abrir la puerta para que otras naciones se beneficien de sus empeños.

Los BRICS y no sin razón, opinan que las instituciones que rigen el orden económico a nivel mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, surgidos todos ellos de los acuerdos de Bretton Woods, son organismos que defienden exclusivamente los intereses económicos norteamericanos y de los países industrializados. Ante la falta de cambios en estos organismos internacionales, buscan nuevas formas que reflejen la nueva realidad internacional.

El dialogo entre dichos países puede ser, sin duda, útil para sostener los intereses del Sur del mundo y buscar soluciones a problemas comunes propios de los países más pobres mediante una mayor cooperación entre ellos.

Los BRICS representan en 2015 un quinto de la riqueza y las exportaciones globales y desde 2009 realizan una cumbre anual propia para deliberar sobre aspectos económicos y políticos mundiales.

Hasta ahora los BRICS han celebrado seis cumbres; las primeras cuatro han tenido lugar: el 16 de junio de 2009 en Ekaterimburgo (Rusia); el 15 y 16 de abril de 2010 en Brasilia (Brasil); el 14 de abril de 2011 en Sanya (China); y el 29 de marzo de 2012 en Nueva Delhi (India).

El primer encuentro se centró en la discusión sobre la situación de la economía y el desarrollo global, con énfasis en la reforma de las instituciones financieras internacionales y de las Naciones Unidas. Además se emitió un Documento de seguimiento intitulado “Perspectivas de diálogo entre Brasil, Rusia, India y China”.

Durante el segundo encuentro el grupo trabajó para concretar la cooperación y coordinación política entre ellos y, en esta ocasión también, fue emitido un Documento de seguimiento sobre “Cooperación entre Brasil, Rusia, India y China”.

En el tercer encuentro, junto con la invitación oficial a Sudáfrica, se discutió sobre la importancia de la paz, la armonía, la cooperación y el desarrollo científico. En la Declaración final, los miembros reafirmaron la necesidad de reforma de las Naciones Unidas mencionando el tema de la ampliación de la composición del Consejo de Seguridad. Además de los asuntos económico-

financieros, el documento menciona temas como la condena al terrorismo; el incentivo al uso de energías renovables y el uso pacífico de energía nuclear; la importancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la erradicación del hambre y la pobreza. En esta ocasión fue aprobado un Plan de Acción, adjunto a la Declaración, con directrices orientadas a profundizar la cooperación existente y la exploración de nuevas áreas. Además de otros encuentros ministeriales, el Plan de Acción institucionalizó la reunión de Cancilleres al margen del debate de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En la cuarta cumbre el tema principal fue "*Alianza de los BRICS para la Estabilidad Global, la Seguridad, y la Prosperidad*". La reunión propició diversas discusiones e intercambio de ideas sobre cuestiones políticas entre los jefes de estado presentes, incluyendo economía global, terrorismo, y seguridad energética.

Frente a este escenario, el grupo consideró establecer un nuevo Banco para fomentar la cooperación financiera con terceros países, invirtiendo recursos en proyectos sobre desarrollo e infraestructura en países subdesarrollados y en desarrollo y concretar préstamos a largo plazo durante crisis financieras globales. La idea de crear un Banco fue sugerida por India, como una forma de afirmar el poder del grupo y aumentar su influencia en la toma de decisiones en asuntos internacionales.

En la quinta cumbre, que tuvo lugar el 26 y 27 de marzo de 2013 en Durban (Sudáfrica), el tema principal fue "*Brics y África: Alianza para el desarrollo, la integración, y la industrialización*"; en esta ocasión se suscribieron un Acuerdo Multilateral sobre Cooperación y Cofinanciamiento para el Desarrollo Sustentable, así como un acuerdo específico para el financiamiento de la infraestructura en África; y se aprobó la creación del Banco de desarrollo y un Acuerdo Contingente de Reservas (ACR).

Con anterioridad, en Brasilia en 2003, India, Brasil y Sudáfrica ya habían creado el fondo IBSA para discutir asuntos de interés común y promover iniciativas en favor de otros países en el marco de la cooperación Sur-Sur.

De todas formas, el grupo sigue queriendo una reforma rápida y mayor peso en el Fondo Monetario Internacional y, además, ha pedido al Banco Mundial que "promueva relaciones de igualdad entre países", en lugar de "mediar entre el Norte y el Sur"⁵. Por este motivo, en ocasión de la última cumbre, que ha tenido lugar en Fortaleza (Brasil) de 14 a 16 de Julio, los países BRICS han firmado el tratado constitutivo del Nuevo Banco de Desarrollo (*New Development Bank*) cuya sede será en Shanghái y cuya presidencia le corresponde a la India, y el Acuerdo de Reservas de Contingencia, o sea, un fondo de garantías mutuas, para aumentar su peso en la estructura geopolítica mundial. El Banco contará con un capital inicial autorizado de 100.000 millones de dólares y un capital inicial suscrito de 50.000 millones de dólares aportados de forma equitativa por los estados fundadores y estará destinado a financiar obras de infraestructura. El acuerdo de reservas cuenta con 100.000 millones de dólares de las reservas internacionales de cada país y se utilizará en caso de problemas en la balanza de pagos de alguno de los miembros, para promover la cooperación entre los BRICS y fortalecer la red de seguridad financiera global.

El objetivo del nuevo Banco, pues, es transformarse en una fuente de financiamiento para las economías emergentes y en desarrollo y entre sus metas incluye la creación de condiciones que permitan acabar con la actual dependencia del dólar como principal reserva de divisas global (está previsto el impulso de la convertibilidad entre el real brasileño, el rublo ruso, la rupia india, el renminbi chino y el rand sudafricano).

De hecho, uno de los primeros cuestionamientos que se hacen es justo que el dólar deje de ser la moneda de referencia del comercio internacional: en la medida de que pueden, ellos comercian con sus propias monedas en sus intercambios y, al mismo tiempo, desarrollan una política internacional alejada de los parámetros habituales de Estados Unidos y de los países occidentales, lo que empieza a suponer un reto para la hegemonía norteamericana.

⁵ "Países BRICS: una nueva relación internacional". Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (España), 2013.

Además, la crisis de la deuda pública que lastra a los miembros de la Unión monetaria, y la correspondiente búsqueda de soluciones viables, muy posiblemente incluirá la participación financiera de algunos BRICS como Brasil y China e implicará que estos impongan sus condiciones financieras como el Club de París las impone con los países en desarrollo. Estas posibilidades erosionan, sin duda alguna, la dimensión Norte-Sur en las relaciones internacionales tal como se entendía desde el período de descolonización de posguerra prácticamente hasta el día de hoy.

Estamos asistiendo, pues, al surgimiento de un bloque económico y político de primer orden y, que está empezando a cuestionar el actual orden mundial, con un desplazamiento de los poderes mundiales tradicionales.

En general la aspiración de estos nuevos países emergentes es la de obtener un mayor peso en algunos foros e instituciones claves de la gobernanza económica global para determinar en que medida se corresponden con su actual peso económico ya que la consecución de una mayor representación es, de hecho, el primero de los intereses comunes de los BRICS.

Sin embargo, se subrayan algunos otros ámbitos globales en los que también existen intereses comunes por parte de estos países y, en los que sería deseable una mayor asunción de responsabilidades colectivas, es decir, la acumulación de reservas internacionales, el comercio internacional y el cambio climático.

Desde los años 2000, las economías emergentes se han consolidado como la zona más dinámica de crecimiento del mundo, al tiempo que el ritmo de ascenso de su población disminuyó, registrándose por tanto sustanciales aumentos del PIB per cápita lo que significa mayores niveles de vida que se han ido acercando a los de los países avanzados.

Según un estudio realizado por Luis Orzaz y otros (2013) *“El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales”*, la tasa media de avance del PIB en las dos últimas décadas del siglo pasado fue del 2,9% en las economías avanzadas y del 3,6% en las emergentes, mientras que en el período 2000 a 2010 las tasas medias fueron del 1,9% y del 6,2%, respectivamente, diferencia que se ha mantenido, según las estimaciones del FMI, entre los años

2011 y 2015. Dentro del grupo de emergentes, los países que más han crecido, y los que han generado la diferencia sustancial con las economías avanzadas, han sido propiamente Brasil, Rusia, India y China, cuyo PIB aumentó a un ritmo medio del 7,9% entre 2000 y 2010.

Esta aceleración se ha debido al aumento del ritmo de crecimiento de la actividad de Brasil y, especialmente, de la India que se ha unido al alto ritmo de crecimiento de China desde los años ochenta.

Como alternativa a un sistema global difícil de cambiar (sigue siendo un sistema capitalista y la ONU sigue siendo muy poco representativa con respecto al nuevo contexto político internacional) los países emergentes sólo pueden influir en los resultados de la escena mundial en la medida en que puedan formar alianzas entre ellos.

Dicho bloque no sólo es visto actualmente como elemento clave para la construcción de la economía mundial, sino también como nuevo polo de poder global ya que la importancia del grupo BRICS se destaca básicamente en tres aspectos:

- es catalizador de convergencia de intereses;
- es un instrumento para analizar la realidad internacional;
- intenta ser un mecanismo de coordinación de políticas frente a desafíos comunes.

Ese proceso de desplazamiento del poder y la riqueza de Occidente a Oriente, y de Norte a Sur que un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) denomina *shifting wealth*⁶, ha dado mayor relevancia económica a Asia y a la cuenca del Pacífico, frente a la tradicional hegemonía del área noratlántica.

Algunos datos pueden ayudarnos a entender mejor el alcance de ese proceso: en el decenio de 2000, 83 países en desarrollo tuvieron tasas de crecimiento del PIB que duplicaban a las de países de la

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). “*El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso*”. Informe sobre desarrollo humano 2013. Nueva York: PNUD.

OCDE, mientras que en la década anterior solo fueron 12. De 1980 a 2010 la participación de los países del Sur en el PIB global pasó de 33% a 45%, en el comercio mundial de bienes de 25% a 45%, y el comercio Sur-Sur de 8% a 26% del total. Se proyecta que para 2050 Brasil, China e India en conjunto representarán el 40% de la producción mundial ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPA) (datos de OCDE 2012b: 17, PNUD 2013: 13-14).

Por lo que se refiere a la geografía política de la pobreza, el ascenso de los países emergentes ha tenido importantes consecuencias: el problema principal de los donantes es el hecho de concentrar los recursos en los países más pobres, mientras que deberían enfocar el tipo de ayuda más bien a personas pobres y no a países pobres o revisar los criterios de clasificación de los estados en categorías que vayan más allá de la renta. Por ejemplo, incorporando criterios como la desigualdad, y el desempeño de los países en desarrollo en términos de “crecimiento inclusivo”, utilizando el término asumido en algunos países emergentes. Adoptar una visión más de largo plazo sobre el crecimiento que tome en cuenta la igualdad social, económica y ambiental debe ser una de las grandes prioridades de la nueva agenda para el desarrollo tras 2015.

Es muy importante considerar los cambios de la geografía de la pobreza para alcanzar una clasificación más inclusiva de los intereses de cada estado demandante de ayuda ya que tanto las clasificaciones tradicionales de los países en desarrollo, como las más novedosas, resultan problemáticas a la luz de estos cambios⁷.

El año 2015 señala un importante acontecimiento para las políticas, los actores y la gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo. Cerrándose el plazo para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Asamblea General de las Naciones Unidas habrá de definir nuevas metas que, en este caso, se denominarán “Objetivos de Desarrollo sostenible” (ODS) sobre, también, la

⁷ José Antonio Sanahuja (2013). “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Mesa, M. (coord.), “El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales”. Anuario CEIPAZ 2013-14, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100.

reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, cuyo horizonte temporal se extenderá hasta 2030.

Sin embargo, el contexto en el que se producen los ODS es muy distinto con respecto al que conformó la “Declaración del Milenio” y los Objetivos homónimos: es necesario volver a repetir que, en las últimas décadas, el avance de los procesos de globalización ha impulsado una notable redistribución del poder y la riqueza en el sistema internacional entre los actores estatales, alterando su jerarquía y equilibrios, a través del ascenso de los países emergentes y el aparente cambio de una estructura del sistema internacional unipolar a una multipolar.

El ascenso del Sur podría dotar de sentido histórico a un siglo XXI que parece anunciarse como post-occidental o post-hegemónico, minando las jerarquías y los equilibrios tradicionales y redefiniendo los desafíos y responsabilidades globales en materia de desarrollo y cooperación internacional.

Ante las presiones de la globalización, la crisis financiera parece indicar que el modelo económico de los países avanzados y sobre todo sus políticas de bienestar social no serían viables a largo plazo; evidentemente, todo esto, junto a crecientes problemas de cohesión social o incluso tensiones políticas, no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, y el ascenso de los países emergentes también puede verse condicionado por riesgos globales o por la inestabilidad política; En fin, en el ámbito de las políticas de cooperación, del desarrollo y ayuda internacional, todo lo anterior plantea un escenario distinto respecto a lo que dio origen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al menos por lo que se refiere a los siguientes aspectos.

Primero, hemos visto que el ascenso de los países emergentes y el surgimiento de la cooperación Sur-Sur (CSS) alteran la tradicional división vertical Norte-Sur del desarrollo y de las políticas de cooperación. Pero además de minar la distinción tradicional entre donantes y receptores, la CSS supone un amplio cuestionamiento de las relaciones de poder, la legitimidad, la normatividad y la gobernanza de la cooperación Norte-Sur (CNS).

En segundo lugar se diversifican las fuentes de financiación oficial del desarrollo; a pesar de que los donantes tradicionales del CAD da la OCDE siguen aportando más recursos (en 2011, la AOD seguía representando más del 70% de los USD 70 mil millones de los flujos financieros a los países menos adelantados)⁸, el escenario de la financiación del desarrollo se ha ampliado ya que con los países emergentes y la Cooperación Sur-Sur ha aumentado mucho más la financiación privada, con un mayor peso de las remesas, las fundaciones y la inversión extranjera directa.

Si en los años ochenta del pasado siglo la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) representaba en torno a la mitad de los flujos financieros totales entre los países ricos y el mundo en desarrollo, hoy más del 90% serían flujos privados.

Tercero, hoy en día, parece necesario orientar las pautas del sistema internacional hacia una agenda de política exterior que amplíe las oportunidades y opciones de desarrollo y que vaya más allá de la ayuda, para abordar cuestiones como las reglas comerciales y de inversión, el papel de las migraciones y la preservación de la biosfera, el acceso a la tecnología; planteando a su vez la necesidad de debatir el papel de las políticas de desarrollo en la acción exterior de donantes y receptores, dejando de considerar la ayuda como instrumento de política exterior al servicio de diversos intereses del donante para hacer del desarrollo un elemento central del conjunto de la acción exterior.

En cuarto lugar, el ascenso de las economías emergentes y en particular, el rápido crecimiento económico en el que se sustenta, es la causa más directa de que a escala global, en torno a 2010, ya se hubiera alcanzado la principal meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es decir, reducir a la mitad la tasa de pobreza extrema entre 1990 y 2015 (ODM1). Pero ese proceso también comporta un panorama más complejo y heterogéneo, en el que hay diferencias muy evidentes entre áreas geográficas y países, y en el que además no se puede olvidar que la la gran mayoría de los pobres del mundo ya no viven en los países pobres sino más bien en países de renta media como India y China. Por consecuencia, en este complejo escenario de diferenciación del mundo en desarrollo, al

⁸ *Development Co-operation Report 2014. "keeping oda focused in a shifting world"*: OECD 2014.

tiempo que disminuye la pobreza extrema, aumenta la desigualdad, y mientras que se reduce la desigualdad entre los países emergentes y los más adelantados, aumenta entre las personas, tanto al interior de cada país, como a nivel global.

Ese panorama ya no responde bien ni a las clasificaciones de países por niveles de renta per cápita, ni a los instrumentos de ayuda guiados por esas agrupaciones, poniendo en cuestión el tradicional criterio de reparto de la AOD por países, la insistencia en una mayor concentración de esta en los países más pobres o la “graduación” como receptores de AOD de los países de renta media⁹.

Pero, probablemente, lo que más importa es la redefinición del desarrollo como problema global, lo que exige superar el viejo modelo de cooperación Norte-Sur y afirmar un marco de gobernanza global del desarrollo de alcance universal, con una agenda relevante para todos los países: tanto para los más avanzados como para los emergentes, y tanto para los países de renta media como para los más pobres, sin limitarse a la reducción de la pobreza extrema, que, sin embargo, sigue siendo una prioridad.

Este año, el 2015, pese a los logros de los ODM, aún habrá en torno a 1.000 millones de personas en situación de indigencia y unos 800 millones que padecerán hambre. Las políticas de desarrollo centradas en la ampliación de los servicios sociales básicos y programas amplios de empleo focalizados hacia los más pobres siguen representando un imperativo fundamental en todos los países, o sea, en los más pobres, como también en los de renta media.

En fin, en este contexto, la Cooperación en general ha dado un giro impresionante en los últimos años: se ha adentrado a nuevas dinámicas, ha visto nacer a nuevos actores y se ha enmarcado en nuevos procesos.

En el específico, el ascenso de los países emergentes y todas sus consecuencias a nivel político y económico ha abierto oportunidades para la diversificación de relaciones en los países del Sur, para el despliegue de políticas exteriores y estrategias de desarrollo más autónomas; en particular, se

⁹ José Antonio Sanahuja (2013). “*Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015*”, en Mesa, M. (coord.), “*El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales*”. Anuario CEIPAZ 2013-14, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100.

están creando y animando redes de desarrollo para el intercambio de conocimientos y apoyo para el fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales, lo que subraya la importancia de la cooperación Sur-Sur.

Todo lo visto hasta ahora, nos permite concluir que la CSS actual es fruto del crecimiento rápido y sostenido de los BRICS, otras economías emergentes y países en desarrollo, que mostraron su fortaleza incluso en un contexto de crisis en los países más adelantados. Estamos frente una nueva narrativa y práctica emergente de la cooperación para el desarrollo más incluyente y que reconoce prácticas y conocimientos generados en los países del Sur, lo que eventualmente desembocará, quizás, en una nueva arquitectura de la cooperación más incluyente y enfocada en una mayor eficacia.

Para acabar con el tema de los nuevos actores de la cooperación internacional y el papel de los países emergentes en las políticas de desarrollo, en los último años, otros países, además de los BRICS, han aumentado su peso en las nuevas dinámicas de las relaciones internacionales; o sea, otros Estados han cobrado una creciente importancia como destinos de inversión no solo por su peso económico y población sino también por su contribución al crecimiento mundial. Son los denominados BRICSAM con la incorporación de Mexico y de los países de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN); los EAGLES (*Emerging And Growth-Leading Economies*) o *Águilas*, que agruparían, además de a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica a Corea del Sur, Indonesia, México, Turquía, Egipto y Taiwán, o sea un agrupamiento de países emergentes que según el Banco BBVA serán líderes del crecimiento global en los siguientes diez años; Los EAGLES cuentan con la ventaja de que son un grupo no cerrado, que se va modificando y actualizando según cambien las perspectivas de crecimiento. Además, el BBVA estima que mientras que en la próxima década los países del G7 sólo serán responsables del 14% del crecimiento mundial, los EAGLES aportarán más del 50%; los CIVETS, un acrónimo ideado por *Economist Intelligence Unit* (EIU) y empleado también por el Banco HSBC (por sus sigla en inglés de *The Hong Kong and Shanghai Banking Corporation*), referido a la nueva oleada de emergentes

con Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica; y, por fin, los MIST, también de Goldman Sachs, con México, Indonesia, Turquía y Corea del Sur.

Se trata de acrónimos que también son ya parte de la nueva geografía política del desarrollo.

Referencias bibliográficas

Alonso José Antonio, Ocampo José Antonio, “*Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*”. Fondo de Cultura Económico, Madrid, 2011.

Ayllón Pino Bruno, Ojeda Medina Tahina, Bancet Alice, “*La cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda*”. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC - UCM. Documento de trabajo n. 27, Diciembre 2013.

Comité de Ayuda al Desarrollo (2014), “*Measurement of Development Finance post- 2015*”. París, CAD/OCDE, DAC Senior Level Meeting, 7-8 de octubre.

Development Co-operation Report 2014. “keeping oda focused in a shifting world”: OECD 2014.

Freres Christian (2013), “*Cooperación Sur-Sur: un elemento clave para el despegue del atlántico del Sur*”. Revista CIDOB d’Afers Internacionals nº 102-103, septiembre, pp. 125-146.

Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015(2013), “*Una nueva Alianza Mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*”. Nueva York, Naciones Unidas, mayo.

Naciones Unidas (2012b), *“El futuro que queremos para todos”*. Informe al Secretario General, Nueva York: Naciones Unidas, *UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda*.

O’Neill Jim, *“Building Better Global Economic BRICs”*. Volume 66, *Global economics paper*: Goldman, Sachs & Co. Goldman Sachs, 2001.

Orgaz Luis, Molina Luis, Carrasco Carmen, *“El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los Países Bric”*. N. 1101. Banco de España, 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), *“El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso”*. Informe sobre desarrollo humano 2013. Nueva York: PNUD.

Sanahuja José Antonio (2013), *“Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”*, en Mesa, M. (coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales*. Anuario CEIPAZ 2013-14, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100.

Sanahuja José Antonio (2014), *“El desarrollo global y el ascenso de los países emergentes: retos para la cooperación de la Unión Europea”*. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, nº 108, diciembre, pp. 67-93.

Sanahuja José Antonio, *“De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015”*, en Mesa, M. (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global*. Anuario CEIPAZ 2014-2015, Madrid, CEIPAZ, pp. 49-83.