

La tercera ola de actores del desarrollo

Nils-Sjard Schulz

>> En la cumbre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), celebrada en septiembre de 2010, se ha visto que los donantes tradicionales y las grandes economías emergentes están revisando sus respectivos papeles como actores globales del desarrollo. No obstante, no están consiguiendo asumir compromisos concretos.

Al mismo tiempo, ha surgido un tercer grupo de actores estatales del desarrollo. El grupo de países Civets –Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica– no solo resulta atractivo para los inversores globales, sino que también representa una nueva ola de asociaciones del desarrollo que va más allá de la lógica ricos-pobres y promueve el intercambio de conocimiento entre los países del Sur, así como el aprendizaje entre iguales.

Si bien sus recursos financieros son limitados, esta generación de países post-BRIC tiene el potencial para rediseñar la gobernanza global del desarrollo con nuevas ideas y modelos innovadores y, a su vez, preservar los logros alcanzados en las relaciones entre donantes y receptores. En los próximos meses, el alcance y calidad de las políticas de desarrollo también dependerá del papel que desempeñen los Civets en el G-20, en las Naciones Unidas (ONU) y en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

TRAER NUEVOS ACTORES A LA ESCENA, PERO ¿DE QUÉ MANERA?

Cada vez son más los desafíos de la gobernanza global del desarrollo. Como se ha visto en la cumbre de los ODM, la frustración aumenta a medida que los objetivos, los recursos y los estándares existentes ya

CLAVES

- La gobernanza global del desarrollo debe ir más allá de los donantes del CAD y de los BRIC.
- Los Civets no son solo nuevos polos económicos, sino también actores del desarrollo que están invirtiendo en el aprendizaje entre iguales y en las asociaciones horizontales.
- Es probable que estos países se conviertan en actores estratégicos en el G-20, la ONU y las IFI, ofreciendo, a su vez, una tercera ola de asociaciones a los países de renta baja y media.

»»»»» no son adecuados en el mundo multipolar post-crisis.

Los donantes tradicionales –los miembros del CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)– no han cumplido con los compromisos financieros acordados y muchos, de hecho, han recortado sus presupuestos de ayuda de manera significativa. Algunos pioneros en materia de calidad de la ayuda, como el Reino Unido y Suecia, están adoptando una posición menos altruista hacia las relaciones internacionales. En general, Occidente pareciera estar disminuyendo, de manera progresiva, su compromiso hacia el desarrollo del liderazgo nacional y la rendición de cuentas mutua como elementos básicos para una ayuda eficaz y vuelve al enfoque basado en los intereses nacionales. La Comisión Europea, que se encuentra en medio de una reconstrucción institucional sin precedentes y se está ajustando al giro conservador del continente, ha perdido, en parte, el interés por las asociaciones con el Sur, y sus declaraciones se han vuelto más blandas. Las agencias de otros donantes bilaterales, como Canadá, Japón y Estados Unidos, se encuentran en distintas fases de cambio institucional y presentan pocas soluciones en el corto plazo.

Al mismo tiempo, la familia de actores del desarrollo ha crecido de manera sustancial. Según informes recientes de la ONU y del CAD, algunos donantes no tradicionales, como Arabia Saudí, China e India, ya contribuyen entre el 8 y el 10 por ciento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel mundial. Más allá de las contribuciones financieras, un creciente número de países de renta media y baja intercambia conocimiento y aplica el aprendizaje mutuo en relación a una amplia serie de soluciones de desarrollo, que van desde el cambio climático hasta la capacitación post-conflicto. Durante el Foro de Alto Nivel de Accra sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en 2008, los países en desarrollo recobraron su espacio en la formulación de políticas de desarrollo globales, un objetivo consolidado durante el Evento de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur y el Desarrollo de Capacidades, celebrado en Bogotá en marzo de 2010. Impul-

sado por el nuevo vigor de la gobernanza económica mundial que ha surgido en el contexto del G-20, el Sur está aún más dispuesto a tener una voz influyente en la toma de decisiones relativa a la financiación y la implementación de la cooperación internacional.

No obstante, para enriquecer la agenda actual del desarrollo con las ideas y las contribuciones de los actores del Sur, es primero necesario abordar tres desafíos interrelacionados:

Primero, los acuerdos existentes, como el Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002 y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005, proporcionan un marco Norte-Sur para la cooperación al desarrollo. En otras palabras, estos acuerdos intentan asegurar un flujo eficaz de recursos y modelos desde los más ricos hasta los más pobres.

Hoy día, sin embargo, los recursos y las soluciones para el desarrollo pueden surgir desde prácticamente cualquier parte, ya sea China o Chile, Egipto o Ecuador. Además, los países de renta media más pequeños, los olvidados “intermedios”, no ven sus necesidades y su potencial reflejados en una agenda y configuraciones institucionales que se centran, sobre todo, en los países de renta baja.

Segundo, existe un vacío institucional a la hora de debatir sobre cómo avanzar con la gobernanza global del desarrollo. El CAD está haciendo grandes esfuerzos para abrir sus puertas pero, para la mayoría de los países en desarrollo, el Comité sigue siendo un club de donantes tradicionales. El Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) es una plataforma inclusiva que cuenta con un alto grado de legitimidad, pero aún debe mejorar sus capacidades institucionales. Solo ahora el G-20 está desarrollando un capítulo de desarrollo, que deberá ser aprobado durante la cumbre de Seúl en noviembre. El capítulo se centra en cuestiones sectoriales “duras”, como las infraestructuras, la creación de empleo y la seguridad alimentaria, en vez de en las dinámicas Nor-

te-Sur. A menudo, los países en desarrollo no confían en las instituciones multilaterales, en particular los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), los cuáles últimamente no parecen estar muy dispuestos a contribuir a la reconstrucción del desarrollo global.

Ante la falta de una plataforma para decidir sobre los próximos pasos y para medir el progreso, será difícil adaptar los objetivos, los niveles de financiación y los estándares de la cooperación al desarrollo a la nueva arquitectura de la gobernanza global.

Por último, el papel de los BRIC ha acaparado mucha atención en los últimos años. Brasil, Rusia, India y China ya invierten grandes cantidades de

recursos en la reducción de la pobreza internacional y tendrán bastante que decir sobre la reforma del sistema de cuotas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, los BRIC con frecuencia definen su papel como actores globales opuestos a Occidente. A modo de ejemplo, estos países rechazan las políticas de desarrollo del CAD, en particular la agenda de eficacia de la ayuda, independientemente de los importantes beneficios que esta agenda

supone para los países más pobres y para muchas economías de renta media más pequeñas.

Una generación de actores del desarrollo “post-BRIC”, especialmente activa en términos de cooperación Sur-Sur y triangular, ha entrado en escena, creando una mayor diversidad. Estos países están explorando “camino intermedios” para optimizar las lecciones aprendidas en el Norte

con relación a la eficacia del desarrollo. Recientemente bautizados como Civets, Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica no solo representan polos atractivos para el comercio, las inversiones y los bienes públicos mundiales. Es muy probable que los Civets jueguen un papel decisivo en cambiar la manera de entender la cooperación al desarrollo, por ejemplo, mediante enfoques horizontales de intercambio de conocimiento.

LA INCIPIENTE CLASE MEDIA DE NACIONES

El mundo industrializado sigue sufriendo el impacto de la crisis financiera. Algunos países desarrollados, como Grecia e Irlanda, están bajo supervisión directa del FMI, algo anteriormente reservado, sobre todo, a los países dependientes de ayuda. Al mismo tiempo, el apetito global por el crecimiento y los beneficios está probando áreas nuevas, en particular en el Sur. Más allá de los vínculos empresariales existentes con los BRIC, hace unos meses se ha descubierto una nueva generación de mercados dinámicos: los países Civets (un animal ágil, parecido al gato, que se encuentra en Asia y África), así llamados por un alto ejecutivo del HSBC.

Estos nuevos “gatos” resultan atractivos a los inversores globales por diversas razones: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto y Suráfrica cuentan con un creciente mercado de consumo, a medida que se expande su clase media. Estos países de renta media presentan economías diversificadas, marcos atractivos para las inversiones y sólidas políticas económicas, en muchos casos dentro de un contexto político-institucional cada vez mejor. Asimismo, en los últimos años estos países han demostrado ser motores del crecimiento, registrando un incremento promedio anual del PIB de más del 6,3 por ciento entre 2005 y 2007, así como aumentos constantes en los años de crisis de 2008 y 2009: 4,3 y 1,2 por ciento, respectivamente. Mientras que estas cifras son algo inferiores a la expansión económica de los BRIC, las perspectivas de los Civets de

A medida que evoluciona la gobernanza global, esta nueva generación de actores del desarrollo podría posicionarse como la nueva clase media incipiente de naciones.

»»»»» incrementar sus niveles de crecimiento en términos de desarrollo económico en los próximos diez años son prometedoras.

A medida que evoluciona la gobernanza global, esta nueva generación de actores del desarrollo podría posicionarse como la nueva clase media incipiente de naciones. Menos agresivos que los BRIC por conseguir una parte del poder global, los Civets se centran en las soluciones conjuntas con sus vecinos regionales y son más flexibles a la hora de participar en las asociaciones del desarrollo. La lógica subyacente es la siguiente: los Civets son tanto proveedores como receptores de la cooperación al desarrollo y, en la mayoría de los casos, reconocen abiertamente el valor de los estándares creados en el contexto del CAD, en particular los relativos al Programa de Acción de Accra de 2008. Dado que generan menos controversias tanto en las políticas como en la práctica, los Civets son particularmente apropiados para participar en la cooperación triangular con los donantes tradicionales que estén dispuestos a explorar las relaciones post-ayuda con países que están alcanzando el estatus de renta media y a invertir en nuevos modelos de desarrollo de capacidades. Al mismo tiempo, las instituciones multilaterales son cada vez más conscientes del papel específico que estos países pueden jugar en la provisión de bienes regionales y en crear soluciones adaptadas para el desarrollo. El intercambio de conocimiento entre los países del Sur, fomentado por los Civets, se ha convertido en una política clave y una herramienta operativa para los actores multilaterales, como el Banco Mundial y agencias especializadas de la ONU, incluyendo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Desarrollo para la Mujer (UNIFEM) y la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

A nivel de políticas, Indonesia, Suráfrica y Turquía ya son miembros del G-20 y están activamente involucrados en el diseño de la agenda de desarrollo. Suráfrica copreside, junto con Corea, el Grupo de Trabajo (GdT) sobre el Desarrollo. Bajo el paraguas del GdT, Indonesia y Turquía han liderado los preparativos para el pilar de

intercambio de conocimiento. Asimismo, el Equipo de Tareas para la Cooperación Sur-Sur, dirigido por Colombia e Indonesia, fomenta el intercambio de conocimiento Sur-Sur como una herramienta para la cooperación al desarrollo eficaz. El Equipo de Tareas surgió del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD, una plataforma inclusiva de políticas del desarrollo presidida por Egipto y la Comisión Europea. Además, los Civets han cobrado importancia en recientes reuniones del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDCF), en particular con relación a los esfuerzos para fomentar la cooperación Sur-Sur.

No es de sorprender que el aprendizaje entre iguales sea una prioridad clave para los Civets a la hora de participar en los procesos políticos mundiales. No solo cuentan con recursos financieros limitados para la cooperación al desarrollo, sino que también existe la necesidad de crear un espacio adecuado para el intercambio de conocimiento y el desarrollo de capacidades entre iguales. En otras palabras, la tendencia apunta a las asociaciones horizontales entre los países de renta media y baja. Esta tercera ola de asociaciones del desarrollo presenta oportunidades para compartir prácticas y extraer soluciones innovadoras de lo que funciona y lo que no en los países en desarrollo. Los análisis en curso demuestran que el intercambio de conocimiento Sur-Sur puede, de hecho, ser una fuerte herramienta para fortalecer las capacidades nacionales, dado que crea los incentivos adecuados para el cambio político-institucional, parece ser rentable, se adapta rápidamente a los contextos locales y, si está bien diseñada, es más innovadora y sostenible que la asistencia técnica Norte-Sur.

Teniendo en cuenta que, en el pasado, la mayoría de estos países, así como los países de renta media en general, a menudo han sido ignorados por los donantes y las instituciones financieras internacionales (IFIs), esta participación en los procesos de formulación de políticas indica que los países en desarrollo más pequeños desean ser más que meros espectadores en el juego mundial. Si se invierte correctamente en sus capaci-

dades como proveedores, los Civets jugarán un papel clave no solo como mercados emergentes, sino también como la tercera ola de actores en la gobernanza global emergente del desarrollo.

A medida que se aproxima la fecha clave de 2015 para los ODM, es necesario revisar los objetivos del desarrollo, los niveles de financiación y los estándares. Ahora, la mayoría de los observadores ya está convencida de que sólo la responsabilidad conjunta puede generar beneficios reales

para los pobres en un mundo post-crisis. Será difícil conseguirlo únicamente con el apoyo de la anémica comunidad donante del CAD y un grupo BRIC que rechaza la rendición de cuentas relativa a los estándares de calidad. Los Civets, como actores proactivos, tienen la capacidad de mover la democratización de la política de desarrollo mundial más allá de acuerdos mediocres, en el mejor de los casos y, en el peor, de

una desintegración total de los pilares existentes.

Esta tercera ola de asociaciones del desarrollo presenta oportunidades para extraer soluciones innovadoras de lo que funciona y lo que no.

EL FUTURO DE LOS CIVETS

En los próximos meses y hasta finales de 2011, la agenda global del desarrollo experimentará un complejo proceso de revisión, que presentará diversas oportunidades para que los Civets aporten sus ventajas comparativas. Al mismo tiempo, proyecciones recientes indican que en los próximos dos años estos países disfrutarán de un fuerte desempeño económico. Pero, ¿cómo pueden aprovechar las ventajas generadas por las crecientes expectativas con relación a su papel como actores globales?

La mayoría de los Civets ya ha participado en la

formulación de políticas en el G-20 y el CAD, que a menudo están directamente vinculadas a los enfoques basados en la evidencia. A modo de ejemplo, han contribuido con gran parte de las experiencias en materia de intercambio de conocimiento entre los países del Sur que se discutieron en el evento de Bogotá con participantes de alto nivel. Su deseo explícito de enseñar un mundo en desarrollo proactivo y pragmático les permitirá explorar una tercera vía ante una comunidad de donantes que se encuentra en retirada y un grupo de grandes economías emergentes que adopta una posición defensiva. No obstante, hará falta desarrollar estrategias conjuntas y agendas claras y bien definidas que reflejen las prioridades de estos países de manera abierta y transparente.

Asimismo, los Civets pueden asegurar el acercamiento constante a los países de renta baja, una dimensión que todavía debe mejorar en casi todas las plataformas existentes, especialmente el G-20. Para fomentar la apropiación, consolidar la rendición de cuentas mutua y, finalmente, mejorar las relaciones entre los donantes y los receptores, es imperativo que las políticas de desarrollo mundiales estén basadas en las condiciones nacionales de cada país. Desde la perspectiva de muchos de los países más pobres, los BRIC todavía han de demostrar su capacidad para construir relaciones de desarrollo que sean fundamentalmente distintas de las de los donantes del CAD. Aquí los Civets ofrecen otra posibilidad a través de su disposición para compartir experiencias y prácticas entre iguales.

Las instituciones multilaterales pueden sacar provecho de la proactividad de los Civets. Sería posible abordar la persistente falta de enfoques adaptados a los países de renta media si los bancos multilaterales de desarrollo y la ONU invirtieran esfuerzos y recursos para incluir a la tercera ola de actores del desarrollo, en particular con el fin de abordar los desafíos globales y regionales del desarrollo. Desde la perspectiva estratégica y operacional, el intercambio de conocimiento Sur-Sur es probablemente la manera más rápida de explorar reforzadas formas



6

de cooperación entre socios iguales en el área del desarrollo de capacidades. A su vez, éstos podrían mejorar la percepción de la utilidad de las plataformas multilaterales para muchos países en desarrollo.

Algunos donantes tradicionales, como Alemania, Japón y España ya participan en la cooperación triangular con los Civets. Para complementar su enfoque en las grandes potencias emergentes, algunos donantes europeos ya han notado el potencial para la cooperación técnica Sur-Sur eficaz con los países de renta media. En el futuro próximo, el desarrollo de asociaciones triangulares con los Civets constituirá una base muy importante para el diseño de formas de cooperación innovadoras y diversificadas con países que actualmente no entran en el marco convencional de “los que tienen” y “los que no tienen”.

Para los países en desarrollo del mundo, Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica ofrecen una vía intermedia entre los donantes tradicionales del CAD y la puja de los BRIC por conseguir parte del poder. El fortalecimiento de una gobernanza global del desarrollo eficaz e inclusiva podría ser otro de los beneficios inmediatos de esta tercera ola de actores. Lo que está claro es que los encargados de formular las políticas en la ONU, el G-20 y el CAD necesitan tener a los Civets en cuenta a la hora de rediseñar la agenda del desarrollo en un mundo multipolar.

Nils-Sjard Schulz es investigador asociado de FRIDE.