

INVESTIGACIONES SOBRE LA COOPERACION RUSIA - AMERICA LATINA

AYUDA AL DESARROLLO: EL NUEVO ROL DE RUSIA Y LAS PERSPECTIVAS DE LA COOPERACION EMERGENTE EN AMERICA LATINA

Y.N.Moseykin

Universidad de Rusia de la Amistad de los Pueblos
Calle Miklujo-Maklaya 6, apartado postal 117198, Moscú, Rusia

RESUMEN

Este artículo pretende hacer un análisis acerca de la situación de la ayuda al desarrollo en los países de América Latina y el nuevo rol de Rusia como parte del surgimiento de los denominados "donantes emergentes". Un examen amplio de las prioridades y las perspectivas de acción de la ayuda de Rusia al desarrollo en la región latinoamericana es parte importante del presente trabajo.

Introducción

La situación de la Ayuda para el desarrollo en América Latina en el último tiempo esta experimentando cambios dramáticos. La región sin ser la mas privilegiada por la ayuda internacional ha alcanzado logros relevantes en los últimos años, sobre todo en materia social y disminución de la pobreza, aprovechando la ayuda internacional de manera diversa aunque no siempre óptima.

Sin embargo, todo este avance de los últimos años puede ser infructuoso debido a las secuelas de la crisis económica y financiera internacional que al golpear a los países desarrollados (donantes), trajo consigo para los países receptores mas pobres de la región la consecuencia de una drástica disminución de los recursos de la ayuda, y consiguientemente, la pérdida del control sobre los problemas sociales pendientes que eran objeto de la ayuda internacional: pobreza, migraciones, desempleo y desigualdad.

En los últimos años (pese a la contracción regional por la crisis mundial), América Latina ha mejorado la solidez de su economía y la calidad de vida de millones de personas. La región necesita asegurar que esas ganancias no se pierdan.

A diferencia de otras regiones, América Latina está abandonando paulatinamente la línea de la pobreza extrema. El auge económico de los últimos años augura una tendencia de mayor crecimiento y desarrollo. Sin embargo de ello,

algunos países andinos y de centroamérica todavía requieren de un apoyo mas concentrado de la ayuda internacional (AOD) y de los “donantes emergentes” que en muchos aspectos han superado las iniciativas de los donantes tradicionales.

En este contexto, la participación de actores regionales como Brasil, de China y Rusia, no solo como inversores, sino tambien como donantes; obliga a los gobiernos de la región, a los organismos internacionales y los donantes bilaterales, a una readecuación de estrategias para canalizar la ayuda, concebir nuevos mecanismos de coordinación y establecer nuevas prioridades para direccionar los esfuerzos de desarrollo.

América Latina está experimentando un cambio económico y social trascendental. Las potencialidades locales para enfrentar muchos desafíos de la Agenda del Desarrollo del Milenio son determinantes y han demostrado que la cooperación entre países de América Latina y de la región con otros estados emergentes han superado en efectividad el concepto de la “ayuda tradicional para el desarrollo”, ello confirma que, América Latina está en condiciones de proponer nuevos esquemas para aprovechar las diversas formas de ayuda y cooperación existentes en el mundo, para generar esquemas de coordinación mas efectivos para la lucha contra las desigualdades sociales, superar los déficits de infraestructura para el desarrollo y concebir de manera mas heterodoxa los conceptos de una efectiva “cooperación para el desarrollo”.

En este sentido, el presente artículo pretende mostrar las limitaciones regionales de la AOD, el nuevo rol y el creciente potencial de Rusia como “donante emergente” y formular algunas tesis para una reconfiguración de los mecanismos de ayuda y cooperación para el desarrollo en la región latinoamericana.

La Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina

El ambito de la ayuda internacional para el desarrollo en estos ultimos años esta sufriendo cambios trascendentales debido a la reconfiguracion de los centros geopolíticos y economicos de poder mundial. Esta nueva dinamica es conocida como la “nueva arquitectura de la ayuda”.

A partir de 2008, los esfuerzos de Accra, Naciones Unidas y Doha destinados a la optimizacion de los resultados de la AOD, han mostrando el camino a seguir en torno de un objetivo común: *liberar todo el potencial que posee la AOD para lograr resultados de desarrollo duraderos y encontrar los mecanismos de colaboracion con otros actores de este proceso en la región.*

En siete años la AOD mundial destinada al conjunto de los países en desarrollo se ha duplicado: desde los 50.000 millones de dolares del año 2000 hasta los 103.000 en el 2007.

El “II Informe de la cooperacion Sur-Sur en Iberoamerica” de la Secretaria General Iberomanericana revela que, entre el 2000 y 2006, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinada a los países de América Latina ha crecido: desde los cerca de 3.250 millones de dolares hasta los poco mas de 5.000 millones. Sin

embargo, en los años recientes, América Latina ha perdido participación como receptora de AOD mundial. La misma ha reducido su peso relativo sobre el total de la ayuda mundial: desde el 6-7% en los años 2000 y 2003, hasta menos de un 5% en 2005 y 2006. Los fondos enviados a los países de América Latina se han destinado, preferentemente a las regiones centroamericana y andina.

Por otra parte, se sabe también que, el 80% de la AOD que se destina a la región latinoamericana es de origen bilateral, frente a un 20% procedente de organismos multilaterales. Estados Unidos destinó en 2006 a los países de la región 1.580 millones de dólares en ayuda (1/3 del total recibido por la región), y le siguen España y Japón en orden de importancia. La Comisión Europea se sitúa como el principal donante multilateral (1/10 parte de los más de 5.000 millones de dólares llegados a la región en 2006).

La Ayuda al Desarrollo en América Latina, adquiere particular importancia por el desarrollo de formas variadas de su realización.

Durante el año 2007, los diecinueve países de América Latina que clasifican como de Renta Media han intercambiado 1.480 acciones de *Cooperación Horizontal Bilateral*, una de las modalidades bajo las que se ejecuta la *Cooperación Sur-Sur*.

Las direcciones en las que estos intercambios se establecen responden a distintos patrones de comportamiento. Así, México concentra su oferta de cooperación en sus vecinos centroamericanos; Venezuela en los países con quienes integra la Alternativa Bolivariana (Alba); y Chile, en los países centroamericanos y andinos con menores niveles de ingresos relativos de la región. América Latina todavía no dispone de sistemas que les permitan medir a cuánto ascienden los recursos financieros movilizados para apoyar 1.480 acciones de cooperación (Chile, México y Colombia han destinado, conjuntamente en 2007 unos 2 millones de dólares. En tanto que Brasil movilizó 4 millones de dólares en 2006).

Latinoamérica participa de la Cooperación Internacional superando la mera recepción de Ayuda Oficial al Desarrollo. Con una actitud mucho más activa, su participación en la Cooperación Internacional ha pasado a concentrarse en el intercambio cada vez más intenso de *Cooperación Horizontal y Triangular*.

En numerosas ocasiones los países de la región no disponen de la financiación necesaria para impulsar determinadas acciones de cooperación. Una vía para superar este obstáculo es hacer participar de esa acción a un tercer actor, en general un donante tradicional, que asuma parcial o íntegramente dicha financiación. Nace así la denominada *Cooperación Triangular*. Su formato “mixto” permite que en esta modalidad de Cooperación Triangular confluyan todo tipo de actores (Norte y Sur) con todo tipo de recursos (asistencias a la vez técnicas y financieras).

Y finalmente, una de las dinámicas más recientes en la evolución del sistema de cooperación en la región es el crecimiento de las actuaciones de cooperación para el desarrollo de una serie de países de renta media (PRM) o “donantes emergentes” que, en los últimos años están adquiriendo un gran protagonismo. Bajo el término “*donantes emergentes*”, encontramos una heterogénea y variada

tipología de países, entre ellos los calificados como “potencias emergentes” (China, India, Rusia y Brasil).

La importancia de Rusia como “donante emergente”

Los países emergentes se están convirtiendo paulatinamente en donantes globales. En la década de los 2000, China irrumpió en África, no sólo como inversor sino también como donante. En esta nueva década, se ven más actores de la ayuda internacional asomarse desde los países emergentes, ese es el caso de Rusia, Brasil, India y otros, siguiendo la tendencia de llevar no solo mas inversiones a los países en desarrollo sinó también ayuda y cooperación.

La emergencia de los nuevos doantes, no deja de ser una paradoja más del rebalanceo mundial al cual estamos asistiendo: países como China pero también India, África del Sur o los países árabes, están desplegando su ayuda, aún cuando todavía muchos de ellos tengan que encarar el reto de la pobreza y la desigualdad dentro de sus propias fronteras. A los mecanismos tradicionales de ayuda al desarrollo estos países, en muchas ocasiones, suman también cooperación e inversión internacional sur-sur vía sus vehículos financieros, los llamados fondos soberanos.

El ascenso de los nuevos socios para el desarrollo (mercados emergentes que ya canalizan miles de millones de dólares a los países en desarrollo), abre posibilidades para que nuevas ideas y recursos ayuden a superar la pobreza, sostengan un crecimiento económico incluyente (del que forme parte un dinámico sector privado) y aborden problemas globales como la seguridad alimentaria y el cambio climático.

Uno de los países que en la última década irrumpió en el escenario de la ayuda para el desarrollo es Rusia.

Desde 2007 la ayuda de Rusia se desarrolla en los marcos de la “Concepción sobre la participación de la Federación de Rusia en la asistencia al desarrollo internacional” aprobada por el Presidente de la Federación de Rusia. Este documento, tiene como uno de los principales objetivos, la participación de Rusia en la cooperación internacional para el desarrollo coadyuvando en la reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Rusia se adhirió a los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y el Programa de Acción de Accra.

La mayor parte de la AOD de Rusia sin embargo, se realiza a través de los canales multilaterales, incluidas las agencias de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, bajo la modalidad de contribuciones voluntarias. Por tanto, más del 75% de la AOD de Rusia es califica como ayuda "no relacionada".

En los últimos 6 años, la contribución de Rusia a los programas internacionales que favorecen a los países mas pobres se ha cuadruplicado. De acuerdo a los calculos del Ministerio de Hacienda de la Federación de Rusia, la ayuda en el marco del G8, en este periodo, ascendió a cerca de 1,5 millones de

dólares. Los rubros principales de esta ayuda abarcan: salud, educación, energía, seguridad alimentaria y operaciones de paz.

En la 65 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el canciller de Rusia Sergei Lavrov reveló que el incremento de las contribuciones de Rusia hacia los países en desarrollo, se han incrementado incluso en las condiciones de la crisis mundial. La ayuda creció casi 4 veces respecto al año anterior, ascendiendo de 220 millones de dólares en 2008, a la suma de 800 millones de dólares en 2009. Estas cifras no incluyen el alivio de la deuda que Rusia otorgó a varios países en desarrollo en sumas que ascienden a miles de millones de dólares.

Gran parte de la ayuda de Rusia a los países en desarrollo, está dirigida a sus vecinos más pobres de la CEI (Comunidad de Estados Independientes). Los recursos mayormente están orientados al desarrollo de programas para encarar gastos prioritarios de emergencias como la amenaza de propagación de la poliomelitis del territorio de la vecina Tayikistán, y las tareas de alfabetización en países de los cuales Rusia recibe la mayor cantidad de trabajadores migrantes como son Tayikistán y Kirguistán.

Durante el auge de la crisis económica mundial, Rusia ha ayudado a sus vecinos de la CEI con más de 4.6 mil millones de dólares en préstamos concesionales y donaciones de asistencia, con el fin de estabilizar los desequilibrios financieros regionales. A iniciativa de Rusia fue creado el fondo contra la crisis en la Comunidad Económica de Eurasia con una base de recursos que asciende a los 10 mil millones de dólares, de los cuales 7500 millones constituyen el aporte de Rusia.

Rusia en 2006, en el marco de su presidencia del G8, apoyó el desarrollo de un Programa para aumentar el acceso de los países pobres al uso de la energía. La contribución de Rusia con este fin, desde 2007 a 2010 asciende a cerca de 30 millones de dólares.

Por otra parte, dentro de las actividades de ayuda destinados a los países pobres, Rusia participa activamente en los programas vinculados a la solución de los problemas de seguridad alimentaria, concentrando el apoyo a los suministros de alimentos. En 2010, Rusia puso en marcha un programa de colaboración en la eficiencia de la agricultura, ayuda a los agricultores, transferencia de nuevas tecnologías y técnicas.

En el área educativa, desde 2008 en colaboración con el Banco Mundial se implementó el programa ruso, destinado a mejorar la calidad de la educación, para el año 2012, la contribución de Rusia a un fondo especial del programa asciende a los 32 millones de dólares.

Finalmente, desde 2006 hasta 2009, la contribución de Rusia a la protección de la salud pública en el mundo ascendió a cerca de 323,53 millones de dólares.

Con los países de Africa, Asia, América Latina y otros de Europa, Rusia promueve la colaboración y coordinación de los países en la lucha contra las catástrofes naturales y los desastres provocados por la acción del hombre.

Sin embargo de la magnitud de la ayuda de Rusia a nivel global, la misma también ha sido afectada por los recortes fiscales debido a la crisis.

En 2010, el volumen de la participación rusa en los programas de desarrollo fué ligeramente inferior al del año anterior, y su monto osciló aproximadamente los 500 millones de dólares. Según el departamento de relaciones financieras internacionales del Ministerio de Hacienda de Rusia, se espera que en los años subsiguientes, Rusia pueda asignar aproximadamente 500 millones de dólares al año.

Sin embargo de la considerable contribución de Rusia a la ayuda del desarrollo de los países mas pobres (que desde 2004 alcanzó a los 1500 millones de dólares), en el presente, no es posible predecir una tendencia creciente de esta ayuda, debido a que el presupuesto de gastos de la Federación de Rusia por el periodo 2010-2012 es objeto de optimización y ello no garantiza un incremento continuo de este tipo de compromisos.

El nuevo rol de Rusia en América Latina

Sin duda, en el nuevo diseño de la arquitectura de la Ayuda al desarrollo, mecanismos como la cooperación sur-sur y la cooperación triangular resultan fundamentales para reforzar la eficacia y la eficiencia de la AOD en beneficio del desarrollo en la región. Los países denominados “donantes emergentes” en muchos casos realizan acciones importantes que, por la falta de coordinación podrían estar duplicando los esfuerzos o desperdiciándose capacidades para hacer de la ayuda un instrumento mas eficaz en sus resultados.

El retorno de Rusia a América Latina promete un flujo interesante de ayuda tras haber suscrito acuerdos de cooperación con varios países que incluyen modalidades de ayuda para el desarrollo. La calidad de donante de Rusia en la región no es nueva, la segunda mitad del pasado siglo la ayuda de la Unión Soviética ha sido relevante para sentar las bases del desarrollo en varios países de la región.

América Latina muestra un perfil de necesidades y capacidades sectoriales cada vez mas completo y crecientes. La incorporación de Rusia a las acciones de Cooperación internacional para el desarrollo en todas sus variantes, puede fortalecer los esfuerzos comunes que ya se realizan de un modo proporcional en las tres grandes áreas de actividad: social, económica y otras.

Es indudable que el protagonismo de Rusia en los países de América Latina se encuentra en permanente ascenso, y junto a ello, las acciones de cooperación y ayuda, cuyas potencialidades y fortalezas todavía no están siendo aprovechadas a plenitud. La complementariedad entre la Cooperación Técnica y la Cooperación Económica entre los países de América Latina y Rusia es un potencial que podría beneficiar a la región a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y know how tecnológico.

La actividad de Rusia en América Latina, actualmente responde a iniciativas bilaterales y acciones que se desarrollan desde el marco multilateral. El apoyo que

ofrece Rusia a los países de América Latina (aparte de la ayuda humanitaria), por sus características busca concentrarse más en el perfeccionamiento de mecanismos para la colaboración en situaciones de emergencia y esquemas de cooperación en aspectos fundamentales del desarrollo de estos países.

Un ejemplo de estas nuevas iniciativas tienen como dirección el desarrollo de proyectos de apoyo energético que propone soluciones de pequeña escala a poblaciones alejadas de la región, la misma está siendo encarada por la asociación de Rusia sin fines de lucro "aldea global", creado para combatir la pobreza energética. Según un miembro del directorio de esta entidad, en América Latina, ya se han abierto oficinas de representación y se establecieron relaciones con socios locales. La posibilidad que se oferta para la construcción de centrales hidroeléctricas pequeñas está abierta a los socios públicos y privados en dependencia de las iniciativas que se puedan desarrollar en este campo.

Para enfrentar los desafíos regionales emergentes de las desigualdades sociales, pobreza y falta de infraestructura, se debe buscar el reforzamiento y la diversificación de los canales de la ayuda y cooperación para el desarrollo de los países de América Latina. Sobre la base de los países participantes de la AOD, es preciso incorporar a los “donantes emergentes” que actúan en la región (China, India, Rusia y Brasil), a una participación más activa y complementaria en el sistema de cooperación regional.

Uno de los aspectos que dificulta una coordinación más eficiente de estos países con los participantes de la AOD, es la cuantificación de los recursos y los rubros a los que se dirige las actividades de cooperación para el desarrollo que ofrecen.

El desafío no solo es medir el impacto de las actividades de ayuda al desarrollo de Rusia y los otros donantes emergentes en la región, sino, indetificar sus incidencias y perspectivas. La idea es *determinar el rol de Rusia* en las actividades del financiamiento al desarrollo y buscar criterios de cooperación coordinada como la participación en la modalidad de la cooperación triangular promovida por los donantes tradicionales.

Considerar de manera más seria la participación de Rusia en las actividades de financiación y cooperación para el desarrollo de los países de América Latina, podría permitir el surgimiento de nuevos mecanismos de complementariedad y coordinación con los restantes países que no son partícipes de la AOD. Este esfuerzo servirá para que en el futuro, las acciones de ayuda y cooperación realizadas por los “donantes emergentes” dejen de ser meras experiencias testimoniales y formen parte de una estrategia de cooperación regional integrada con otros actores.

Conclusiones

Los programas de ayuda para el desarrollo, desde su insitucionalización han enfrentado un sin número de deficiencias y fracasos. Ya los ideólogos de la cooperación, de las instituciones multilaterales como Naciones Unidas, la OCDE, o

de agencias bilaterales y las agencias gubernamentales entre otras; constataron estas deficiencias y en un análisis muy "conveniente", determinaron que el problema principal de la Ayuda para combatir la pobreza es que ésta era insuficiente o que estaba mal orientada en lo sectorial.

Pensaban que el problema de los países pobres es solo un problema de financiación externa e insuficiencia de recursos para impulsar su desarrollo. Nació así el 0,7 (alrededor del año 1967 cuando la ONU acuñó el término). Decían que los países pobres necesitaban al menos el 1% del PIB de los países ricos para financiar su desarrollo y salir de la pobreza: el 0,7 % en forma de ayudas públicas de los gobiernos y otro 0,3 % por vía de las transferencias privadas.

Posiblemente esta tesis todavía sea válida para muchos países de Africa y quizá un par de países de América Latina. Sin embargo, la experiencia latinoamericana de los últimos años, nos está mostrando que el problema del Desarrollo no es sólo un problema de "Ayudas", es una cuestión de modelos. Modelos de crecimiento y modelos de desarrollo.

Por tanto, lo que América Latina requiere es un "modelo de Cooperación" que se opone a un modelo de "Ayuda" que es ineficiente y mínimo en recursos para la región. Por consiguiente, el nuevo modelo de Cooperación Internacional para el Desarrollo debe ser algo más que la Ayuda.

Un nuevo modelo de Cooperación para el desarrollo, que incluya a los países OCDE y los "donantes emergentes" (entre ellos Rusia), debería desarrollar instrumentos que ayuden a perfeccionar una nueva institucionalidad, para que junto a las inversiones tradicionales, se abran espacios de cooperación en otras áreas coadyuvantes al bienestar y la estabilidad social de los países latinoamericanos.

A medida que la mayoría de los países en desarrollo se acercan al plazo de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que buscan reducir la pobreza extrema, el hambre y la mortandad infantil, los desafíos de cumplimiento de metas son cada vez mas urgentes e intensos incluso para los países de la región.

El ambicioso llamado del G-20 para apuntalar financieramente la Asociación Internacional para el Desarrollo (fondo del Banco Mundial para los países más pobres), debe encontrar nuevos mecanismos de complementación y coordinación con los países en desarrollo y las nuevas economías de mercado involucrandolos como parte de las soluciones, por lo que también deben participar del proceso de intercambio de ideas y toma de decisiones.

Para ser parte de este modelo, se hace imperativo identificar los principales factores de complementariedad y coordinación de Rusia con los países de América Latina en los marcos de la cooperación Sur-Sur y las formas de cooperación triangular.

Un manejo institucionalizado de las acciones de cooperación a través de una *agencia de cooperación*, podría permitirle al gobierno de Rusia poseer los elementos para un mejor diseño de su política de ayuda al desarrollo en los países de América Latina. Podría ayudar a los gobiernos de la región, en el ajuste de sus políticas de cooperación con otros socios y en la diversificación de las fuentes y las formas de la ayuda. Y, a los países componentes de la AOD y los organismos

internacionales, para la adopción de estrategias de cooperación y coordinación con Rusia y los “donantes emergentes”.

Las anteriores formulaciones que parecen ser ideas generales, en esencia marcan aspectos concretos expuestas con un sincero propósito de provocación. Pueden discutirse, y es posible incluso, desarrollarlos como un conjunto de medidas y propuestas que puedan incidir en un modelo alternativo posible de Cooperación Internacional eficaz para el Desarrollo, que entierre definitivamente ese otro modelo de Ayuda al Desarrollo que no ha funcionado eficientemente en dar respuestas estructurales para el desarrollo de las economías débiles y mucho menos de América Latina.

LITERATURA

- [1]. Fernández Leost José Andrés (2010). La cooperación internacional para el desarrollo Una aproximación teórico-política. Fundación Carolina CeALCI, www.fundacioncarolina.es, visitado en julio 2010
- [2].<http://www.eldiarioexterior.com/es-posible-un-nuevo-modelo-12334.htm> visitado 19 diciembre 2006
- [3].www.project-syndicate.org visitado el 02-12-2010
- [4].<http://www.infolatam.com/2010/07/30/brasil-como-donante-emergente/> visitado 29 de julio de 2010
- [5]. www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF visitado en Octubre de 2008
- [6].<http://www.interfax.ru/news.asp?id=156013> visitado el 21.09.10.
- [7].<http://www.rg.ru/gazeta/rg/2010/06/22.html> visitado el 22.06.2010
- [8].<http://www.vesti.ru/doc.html?id=394143&cid=520> visitado el 21.09.2010
- [9].<http://www.rosbalt.ru/2010/06/21/746978.html> visitado el 21.06.2010

THE NEW ROLE OF RUSSIA AND PROSPECTS OF COOPERATION EMERGING IN LATIN AMERICA

Y.N. Moseykin

Peoples' Friendship University of Russia
6, Mikluho-Maklaya Str., 117198 Moscow, Russia

ABSTRACT

This article aims to analyze the situation on development aid in Latin America and the new role of Russia as part of the emergence of so-called "emerging donors". A comprehensive review of priorities and perspectives of action of Russia's aid to development in Latin America is an important part of this work.