

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN
Escuela de Humanidades
Maestría en Cooperación Internacional



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

Autor: Martín Hernán Castro

Directora: Alejandra Kern

Tesis de Maestría

*Emergencia de Nuevos Actores Estatales
en la Cooperación al Desarrollo: El caso
India.
Aspectos característicos. Oportunidades
y Desafíos.*

Índice

Resumen / Abstract.....	4
Introducción.....	5
I. El Consenso Occidental en la Cooperación Internacional al Desarrollo y su posición frente a los nuevos actores estatales	17
II. Nuevos Actores Estatales Emergentes	25
III. INDIA: De Receptor a Donante	42
IV. Estructura y prioridades de la Asistencia India al Desarrollo	51
V. ¿A qué países y regiones se orienta la ayuda?	56
VI. Educación e Investigación para el Desarrollo	61
VII. Organizaciones no Gubernamentales y Sector Privado	69
VIII. Lineamientos sobre la Coordinación de la Asistencia al Desarrollo	71
IX. Tendencias Emergentes y Perspectivas a Futuro	75
X. Conclusiones	81
Bibliografía.....	91

Abstract

El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo, dirigido por los donantes, en su mayoría de las naciones occidentales desarrolladas, ha sufrido diversos retos en la última década. Entre ellos, la poca efectividad de la ayuda dada, la pérdida de confianza de los países receptores, la disminución de los presupuestos y el surgimiento de nuevos estados como donantes de cooperación.

A partir del análisis del caso de la República de la India por medio del esquema conceptual, la comparación con otros casos y las fuentes secundarias seleccionadas, se intenta satisfacer el propósito de la investigación de comprender las relaciones dinámicas entre los Nuevos Actores Estatales en la Cooperación al Desarrollo, sus modalidades de ofrecer ayuda y los países receptores de la misma.

Con la pesquisa se pretende también contribuir al conocimiento de los nuevos estados oferentes de cooperación, con la intención de observar si actúan desde perspectivas de acción, estrategias, instrumentos y objetivos de cooperación distintos a los utilizados por los países, en general occidentales, nucleados en el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); así como detectar la existencia de modalidades de ayuda al desarrollo más equitativas con un menor nivel de –o sin- condicionalidades.

Por último, se busca evidenciar la importancia de establecer políticas serias y consistentes de cooperación internacional al desarrollo, no solo por motivaciones éticas o filantrópicas, sino además como herramienta de política exterior. Asimismo, se intenta generar propuestas para disminuir las asimetrías

de poder existentes en la relación donante-receptor, con el fin de que ésta sea más equitativa, es decir sin imposiciones de ninguna clase.

Introducción

Con posterioridad de un período excepcionalmente positivo en la década de 1990 y con el comienzo del nuevo milenio, las políticas de cooperación internacional al desarrollo han estado bajo una presión creciente. Pareciera paradójico, considerando que se han realizado diversos acuerdos internacionales sobre ayuda al desarrollo, cuyos objetivos y perspectivas han sido más ambiciosos que aquellos firmados en períodos anteriores. Las presiones a las políticas de cooperación al desarrollo han estado dirigidas a su capacidad para manejar problemas como la pobreza persistente, la degradación del medio ambiente, el cambio climático y la inestabilidad política, que resultan en parte de los desafíos continuos relacionados al modo en que los donantes -especialmente los occidentales- proveen la ayuda. Más allá de la manera en que las políticas de asistencia son y han sido conducidas, hay una escala de nuevos actores que están tratando de abrirse camino como donantes. Partiendo de esta realidad, el propósito del presente trabajo es contribuir al análisis de los nuevos estados oferentes de cooperación, con la intención de observar la existencia de casos de países que actúen desde perspectivas de acción, estrategias, instrumentos y objetivos de cooperación distintos a los utilizados por las naciones, en general occidentales, del llamado “primer mundo”, considerados habitualmente como donantes tradicionales.

El simple hecho que haya muchos países emergentes o re-emergentes actuantes como donantes de cooperación internacional, crea nuevos retos para el denominado Consenso Internacional¹ respecto a cuestiones como la proliferación de donaciones, la especialización de tareas y la evolución de las instituciones de colaboración y coordinación de los donantes existentes.

¹ Aquellos actores del sistema internacional que comparten una ideología o reglas que determinan su funcionamiento.

Muchos de estos temas fueron tratados por la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda al Desarrollo, firmada en 2005. Entre sus signatarios se encuentran potencias emergentes como China, India y Rusia; potencias regionales como Sudáfrica; donantes tradicionales que no integran la OCDE como Arabia Saudita; países de Europa del Este como Polonia, Eslovaquia y la República Checa; y otros tipos de donantes como Tailandia.

Todos los nuevos países donantes enfrentan el desafío común de cambiar de un estado de recipiente a un estado de donante. En los hechos, casi todos estos países son ambas cosas. Sin embargo, si son observados con mayor profundidad, son un grupo muy heterogéneo y con intereses muy diversos (Hirst: 2010).

Hay una multiplicidad de nuevos actores, pero tomados en conjunto, ¿representan algo nuevo y significativo? En verdad, algunos de estos países mencionados comúnmente como “nuevos donantes”, en general también englobados como países de renta media, no son para nada “nuevos” ni tampoco les satisface ser etiquetados como “donantes”. Prefieren que con ellos se usen términos tales como oferente o cooperante, además quieren ser vinculados al abordaje de Cooperación Sur-Sur, dadas las diferencias en las modalidades y estrategias utilizadas, respecto a las tradicionales Norte-Sur, relacionadas más con la “ayuda asistencial”, en que un país da y otro recibe sin posibilidad de negociar los términos de esa cooperación. En el denominado Plan de Acción de Buenos Aires, surgido de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) de 1978, se considera que la cooperación Sur-Sur expresa un beneficio mutuo y horizontalidad en la relación de las partes. Según el Plan de Acción, de la Cooperación Sur-Sur se destaca “la no interferencia de los países cooperantes en los asuntos de otros estados; la igualdad entre los asociados; y el respeto por los contenidos locales del desarrollo”. En este sentido, Mónica Hirst (2010) afirma que cooperación Sur-Sur “representa un camino de aprendizaje político, económico y cultural”. Es decir, hay un camino de desarrollo que se hace en conjunto, conociendo y aceptando las necesidades y los intereses del otro, sin

la intervención de lógicas dominantes que impongan condiciones en la relación de cooperación.

A su vez, las posiciones en la política y en la economía mundial de los nuevos actores, es más compleja que lo que sugiere la esquemática dicotomía entre donantes y receptores (Harris, Moore y Schmitz: 2009) y en la práctica, la actuación de los países que dicen seguir los postulados de la cooperación Sur-Sur, goza muchas veces de contradicciones. China, por ejemplo, ha sido un activo cooperante desde la década del 60, pero todavía recibe Ayuda Oficial al Desarrollo (Large: 2008). Lo mismo sucede con India, que ha sido donante de los países que lo rodean desde su independencia (Chaturvedi: 2008). Sin embargo, se destaca en ellos, que han tenido incrementos sustanciales en sus volúmenes de provisión de su ayuda (Kragelund: 2008; Woods: 2008; ECOSOC: 2008; Manning: 2006). Por otro lado, sus políticas de cooperación, en ocasiones, se han visto envueltas en escándalos de corrupción o en denuncias de los gobiernos de los países receptores, por presiones impuestas.

Este trabajo provee una vista general de las actividades de varios grupos de donantes, entre ellos, los nuevos actores estatales; sin embargo, se focaliza el análisis en un caso específico de donante emergente, teniendo en cuenta varios aspectos, como el incremento en el volumen de sus finanzas, sus prácticas en la ayuda, sus prioridades y su relación con los organismos multilaterales.

En las próximas páginas, se pondrán en conocimiento algunas de las inquietudes que se intentan averiguar en la pesquisa, asimismo podrán surgir otras durante el desarrollo de la tarea investigativa que se atenderán de igual manera.

Estado actual del conocimiento sobre el tema

Como contribuciones interesantes para la realización del presente trabajo, desde el campo de estudio de las relaciones internacionales, son pertinentes los aportes provenientes del Realismo. Este observa al Estado como poseedor de intereses nacionales definidos en términos de poder (Morgenthau, 1986). El sistema internacional está caracterizado por la lucha por el poder entre estados, caracterizado como cualquier cosa a través de la cual un Estado puede influir en el comportamiento de otros estados (Vásquez, 1991). Este poder se puede ejercer a la hora de salir a cooperar a través de las agencias de cooperación o aún desde los organismos internacionales. Además, los Estados, según los realistas, pueden ejercer el poder a partir de políticas de prestigio, considerando que existen pocas cosas que den mayor prestigio que salir a “Ayudar” al mundo subdesarrollado.

Otra visión que ofrece un aporte destacado es la desarrollada por Keohane y Nye (1988). Para los mencionados autores, “la Interdependencia significa dependencia mutua, define situaciones donde hay efectos recíprocos pero no necesariamente simétricos. Las relaciones de interdependencia no implican la desaparición del factor poder, dado que las relaciones pueden ser asimétricas. El cooperante también necesita que existan países que reciban sus aportes, entre otros motivos, por prestigio”. Sin Embargo, en ocasiones, naciones receptoras no aceptan la ayuda, dado que al crearse o aceptarse procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los receptores son -muchas veces- regulados y, sus relaciones transnacionales e interestatales, controladas.

En ciertas condiciones la cooperación puede producirse sobre la base de los intereses complementarios, y las instituciones afectan las estructuras de cooperación emergentes, no obstante, este enfoque comparte con los realistas que la creación de regímenes es resultado de la distribución de poder y los intereses compartidos (Keohane, 1989).

Las condicionalidades existentes en la cooperación internacional son una consecuencia de estas relaciones de poder asimétricas entre oferente y receptor de cooperación. Dubois (2005) señala que la condicionalidad marca

de manera decisiva la relación de cooperación, al establecer una situación de dependencia. Prosigue, “La condicionalidad pone de manifiesto que la cooperación al desarrollo es la respuesta de los países desarrollados a las necesidades de los países en desarrollo, pero vistas éstas desde la jerarquía y con la interpretación de las urgencias y valores de los primeros”. En el mismo sentido, Benessaieh (2004), Sanahuja (2003), Browne (2006) consideran que hay una Intencionalidad estratégica de los actores en posición de fuerza. Acuerdan tanto con los realistas como con los interdependentistas que la configuración de posiciones de poder es asimétrica, ya que “unos actores influyen más que otros en la validación y programación de las agendas prioritizadas”. Además, afirman que existe una reducción del campo de acción de los proyectos a problemáticas internacionalmente validadas, es decir, los proyectos llevados a cabo tienen que ver más con los intereses de los donantes que de los receptores de la donación, esta situación es aceptada en general, porque existe una dependencia de los recursos internacionales.

Las discusiones académicas sobre los nuevos donantes se han enfocado en sus políticas hacia los países en desarrollo. Algunas publicaciones exploran las posibilidades de cooperación triangular. (Berger/Wissenbach: 2007) y las cuestiones conceptuales respecto a sus roles como proveedores de fondos, implementadores y beneficiarios de las actividades (Altenburg/Weikert: 2006).

La cuestión de las categorizaciones y/o clasificaciones de nuevos donantes es un tema bastante discutido por los expertos del tema, aunque todas las clasificaciones tienen puntos en común, en mayor o menor medida. Son aportes fundamentales para la realización del presente estudio, las clasificaciones propuestas por Manning (2006), Kragelund (2008) y Grimm/Humphrey/Lundsgaarde/de Souza (2009). Las primeras dos identifican cuatro grupos de nuevos actores pero su composición varía. Mientras que la categorización de Kragelund tienen el beneficio de presentar una más formal y clara diferenciación por afiliación institucional (no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo –CAD-, no pertenecientes a la Unión europea y combinaciones de ambas), provee una escasa perspectiva en la diferenciación global o en los estados con roles regionales. Por el contrario, Manning y

Grimm/Humphrey/Lundsgaarde/de Souza señalan a China e India como pesos pesados globales. Estos últimos realizan cinco categorizaciones, agregando una categoría de donantes tradicionales que no pertenecen al CAD. Muchos podrían preguntarse por qué si son donantes tradicionales han sido incorporados a una clasificación de nuevos donantes. La explicación radica en que a pesar que estos estados cooperan desde hace décadas, tienen modalidades y estrategias que se pueden considerar como nuevas o diferentes a lo establecido. Otro aspecto tomado en consideración es la posesión de presupuestos de ayuda muy superiores al promedio histórico, por lo cual, entonces, serían solo nuevos en cuanto a su visibilidad dentro del sistema internacional de donantes.

Marco teórico y objetivos de la investigación

Antes de realizar el análisis de los casos empíricos, corresponde precisar el marco teórico y el armazón conceptual por medio de los cuales, se podrá realizarlo. Es fundamental determinar los conceptos con precisión, ya que en Ciencias Sociales, éstos no son meros criterios teóricos, sino que son, contextualmente, *“contenedores de datos”*. Estos datos son la información que será incorporada a los que Sartori denomina *“Contenedores conceptuales”* (Sartori: 1984). Nos encontraríamos frente a un grave problema metodológico si los conceptos fueran indefinidos y confusos. De ello resultarían datos falsos o ambiguos: se mezclaría lo igual con lo diferente. De allí la importancia de la precisión de tipo metodológico; y de la construcción y clasificación de conceptos.

Se hace hincapié en la necesidad de precisar los conceptos teóricos, debido a que en numerosos trabajos de las Ciencias Sociales se utilizan, usualmente para denominar determinados fenómenos sociales, conceptos erróneos o imprecisos y, en casos extremos, se los inventa sin rigor metodológico y libremente para nombrar fenómenos hasta el momento innominados.

¿Cuál es el peligro que se corre? Éste tiene dos facetas. Por un lado, y el más grave, el estiramiento conceptual, esto es ampliar el radio de un concepto dejando de lado los atributos definitorios: clasificar un fenómeno con un concepto, por ejemplo Condicionalidad (ganando en amplitud-denotación), pero a costa de una pérdida, en algunos casos total, de precisión. En simples palabras: llamar a determinadas cosas o hechos por un nombre que no les corresponde. La segunda faceta peligrosa es medir y clasificar cosas y hechos sin concepto, esto es, con un concepto impreciso.

Por lo tanto, se comienza con la construcción de un esquema conceptual que permita realizar una comprensión teórica del proceso a analizar.

Asimismo, son delimitados en principio los conceptos de **“Cooperación al Desarrollo”**, **“Donante”** **“Condicionalidades”**.

La definición de **Cooperación al Desarrollo** que se utiliza aquí, refiere al conjunto de acciones realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social. Los conceptos de cooperación, ayuda, y asistencia al desarrollo se utilizan en el trabajo de manera indistinta.

Se entiende como **Donante** al sujeto País que otorga o pretende dar ayuda o cooperación al desarrollo a otro Estado-Nación, en cualquiera de sus formas, llámese cooperación técnica, financiera, etc. Como ya se ha mencionado, muchos de los países considerados “nuevos donantes” no acuerdan con el uso del término “donante” para nombrarse a sí mismo, prefieren ser tratados como socios en el desarrollo. Sin embargo, a los efectos prácticos de la investigación, socio, donante, oferente y contribuyente de cooperación son utilizados como sinónimos, dado que no interfieren las distinciones conceptuales mínimas que puedan existir, a la finalidad del estudio.

Condicionalidades son las condiciones o exigencias unidas a una acción de cooperación hasta el punto de ser prácticamente más importante el cumplimiento de la condicionalidad que la cooperación en sí. Los ejemplos más

claros, son los impuestos por los Organismos Multilaterales de Crédito durante las décadas de los ochenta y noventa, cuando ataban la emisión de un crédito al cumplimiento de reformas estructurales de las economías del tercer mundo. En la cooperación descentralizada, las Organizaciones No Gubernamentales, en ciertas ocasiones para brindar cooperación realizan una serie de demandas al receptor de ésta, que le son de difícil aceptación pero que las terminan aceptando porque sino, consideran, que les podría ser negada la asistencia. Como condicionalidad frecuente impuesta por las asimetrías de poder en la cooperación bilateral se encuentran la confluencia de agendas (el receptor debe aceptar la agenda del donante, desde la creación del problema y los conceptos, hasta la intervención total en la gestión, etc.). Dado el principio de horizontalidad existente en la Cooperación Sur-Sur, seguido por los nuevos actores, se espera que en este tipo de vinculación, no haya condicionalidades, teniendo en cuenta que entre los países intervinientes existe una relación de socios más que de donante-receptor.

Una vez clarificados los asuntos metodológicos y la estrategia conceptual, es necesario construir un contenedor de datos: el concepto de **Nuevos Actores Estatales en la Cooperación al Desarrollo**.

Fue advertido anteriormente que en Ciencias Sociales se produce generalmente un uso indiscriminado de conceptos; o que, de acuerdo a los diferentes autores, un concepto puede connotar-significar, una u otra cosa. Este mismo problema le ocurre a los teóricos de la Cooperación Internacional: no hay acuerdo acerca de la definición: las hay más amplias, las hay más estrechas. Es por ello que se ha elegido, a partir de una lectura crítica de los diferentes autores estudiados, definir a los **Nuevos Actores Estatales en la Cooperación al Desarrollo** como:

“Aquellos países que realizan actividades como oferentes de cooperación desde perspectivas distintas a las mayoritarias, estas son las ejecutadas por los países adherentes al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)² de la

² El CAD es un foro clave de importantes donantes bilaterales y es el principal órgano de la OCDE para la cooperación con países en desarrollo. Se dedica principalmente al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)³. Asimismo, se considera como Nuevos Actores Estatales a aquellos países que brindan cooperación desde hace décadas aunque en una pequeña escala y que han realizado un salto cualitativo y/o cuantitativo en la ayuda que ofrecen, lo que permite creer que tienen intenciones de convertirse en actores serios y relevantes en la escena de la cooperación internacional al desarrollo”.

El concepto de Nuevos Actores Estatales en la Cooperación al Desarrollo permite clasificar determinados fenómenos internacionales, pero es necesario precisar aún más su concepto para realizar una descripción adecuada de los casos empíricos. Para ello, es utilizada una clasificación de nuevos donantes que surge a partir de la observación de diferentes clasificaciones realizadas por estudiosos del tema, mencionada en el apartado del Estado del Arte. La categorización creada es la que se considera más pertinente, teniendo en cuenta que es una construcción que consta de puntos en común encontrados en las otras.

- a- Donantes emergentes o re-emergentes dentro del consenso internacional
- b- Donantes tradicionales que no pertenecen a la OCDE
- c- Potencias globales emergentes
- d- Potencias regionales
- e- Otros donantes

El objetivo general de la investigación es desarrollar una comprensión analítica a partir de los dispositivos teóricos generados desde el marco conceptual, a fin de establecer las relaciones dinámicas entre los **Nuevos Actores Estatales en la Cooperación al Desarrollo**, sus modalidades de ofrecer cooperación y los países receptores de la misma. Además, se busca hacer un aporte al estado

³ La OCDE es una organización de cooperación internacional, compuesta por 31 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales.

del conocimiento del funcionamiento de estos nuevos actores que otorgan ayuda a países en desarrollo, ya que no hay muchos estudios en este sentido, especialmente en nuestro país.

Entre los objetivos específicos se encuentran:

- Contribuir al análisis de los nuevos estados oferentes de cooperación, con la intención de observar si actúan desde perspectivas de acción, estrategias, instrumentos y objetivos de cooperación distintos a los utilizados por los países, en general occidentales, nucleados en el Comité de Asistencia al Desarrollo.
- Detectar la existencia de modalidades de ayuda al desarrollo más equitativas con un menor nivel de –o sin- condicionalidades.

Existen dos objetivos supletorios, el primero es evidenciar de la importancia de establecer políticas serias y consistentes de cooperación internacional al desarrollo, no solo por motivaciones éticas o filantrópicas sino también como herramienta de política exterior; el segundo es generar propuestas para disminuir las asimetrías de poder existentes en la relación donante-receptor, con el fin de que ésta sea más equitativa, es decir sin imposiciones de ninguna clase.

Uno de los supuestos del trabajo es la existencia de relaciones de poder entre los países, aún entre aquellos que son de menor tamaño o relevancia en el concierto de naciones.

Otro de los supuestos es que aunque haya buenas intenciones a la hora de ofrecer cooperación, suele primar el interés propio.

El tercero de los supuestos del trabajo es que no es posible estudiar el funcionamiento de los nuevos actores estatales donantes de cooperación como

fenómenos aislados de su contexto nacional, regional y como parte del sistema internacional de naciones.

Metodología y técnicas

Como estrategia de investigación se va a utilizar el estudio de casos⁴ (Sartori, 1984), por lo cual, no existen en el presente trabajo las intenciones de efectuar generalizaciones⁵ ni de resolver ningún problema concreto, el objetivo es enteramente descriptivo, comparativo y propositivo.

Se empleará como unidad de análisis a la política de Cooperación al Desarrollo del caso específico del país seleccionado. Dado que estudiar varios casos de países considerados nuevos donantes o a todos ellos en su conjunto, tomaría un tiempo extremo con la consecuente pérdida de exhaustividad, se ha optado por la elección de un solo caso, utilizado como referencia. Por otro lado, como ya fue mencionado, no es intención hacer generalizaciones, sino describir un caso de modalidad de cooperación al desarrollo distinto al mayoritario y dominante.

El caso elegido es el de la República de la India, teniendo en cuenta principalmente los escasos estudios existentes en América Latina sobre la cooperación internacional de la India, a pesar de ser detrás de China, la mayor potencia emergente. Su nuevo rol mundial, ha hecho que India dé un gigantesco impulso a su cooperación al desarrollo, especialmente en los últimos 15 años; por lo cual, es oportuno examinar sus rasgos más característicos, sus desafíos y oportunidades a futuro, sin dejar de lado la posible vinculación entre los misterios de su cultura y filosofía de vida con un desarrollo espectacular en casi todos los indicadores sociales y económicos.

⁴ Se observa una relación, basada en similitudes o en diferencias entre dos o más procesos sociales.

⁵ La causalidad social suele ser múltiple y coyuntural.

Contrariamente, no son elegidos otros países por diferentes circunstancias. China suele ser el país habitualmente elegido por la mayoría de los expertos a nivel mundial, a la hora de realizar investigaciones sobre Nuevos Actores Estatales en la Cooperación al Desarrollo. Por otro lado, este país tiene la dificultad de no presentar una información sistematizada como para que sea factible obtener datos fidedignos. Otra opción posible interesante, considerando su cercanía con Argentina y la relación de socios estratégicos que existe entre ambos países, era elegir el caso de Brasil. Sin embargo, en general los estudios sobre nuevos donantes, tanto en nuestro país, en Latinoamérica y en España, son sobre este país, por lo cual, se decidió descartarlo, ante el riesgo posible de ser repetitivo. Por último, fue considerado también el caso de Sudáfrica, aunque fue descartado debido a que su cooperación al desarrollo aún se encuentra en un estado muy incipiente.

Son utilizadas fuentes secundarias como artículos y libros sobre la temática, informes técnicos, documentos de estrategias de cooperación de los países y de ser necesario, entrevistas a funcionarios diplomáticos y expertos de manera presencial o vía electrónica.

Por otro lado, son establecidas lógicas comparativas (Caïs: 1997) con la intención de buscar el cumplimiento de los objetivos.

Por último, se efectúa un profundo análisis del Estado del Arte, sistematizando los conceptos pertinentes al estudio, analizando los mecanismos de cooperación, de utilización de las condicionalidades y las relaciones de poder entre los países interactuantes.

Capítulo I

El Consenso Occidental en la Cooperación Internacional al Desarrollo y su posición frente a los nuevos actores estatales.

Desde la finalización de la Guerra Fría, el mundo sufrió cambios fundamentales en la cuestión del poder. Cuando los consensos internacionales sobre cooperación al desarrollo fueron elaborados, las políticas de poder, los intereses nacionales de participar y los nuevos actores de la cooperación internacional, no se encontraban en el centro del debate. Sin embargo, con el comienzo del nuevo siglo, la política internacional ha cambiado en profundidad.

Los primeros acuerdos para lograr un consenso internacional fueron elaborados a lo largo de la década del noventa. Después de finalizada la Guerra Fría, la agenda de la cooperación al desarrollo empezó a tener una mayor prioridad en la geopolítica a partir de las discusiones sobre cómo mejorar la cooperación. El debate internacional fue preparado por una serie de conferencias globales a lo largo de los 90's, que culminaron en la Declaración del Milenio en el año 2000. De aquí surgieron las Metas de Desarrollo del Milenio, las cuales deberían ser logradas para el año 2015.

También fueron renovados los compromisos internacionales sobre financiamiento, comenzando con la Cumbre de las Naciones Unidas en Monterrey en el 2002, que establecía un aporte mínimo del 0,7% del PBI de asistencia al desarrollo por parte de los países donantes. Este objetivo debería

ser logrado también antes del 2015. Del mismo modo, la comunidad internacional buscó consensos a la hora de discutir las reglas para conducir la cooperación, en Roma (2003), París (2005) y Accra (2008). En este aspecto la agenda establecida ha sido más estrecha, ya que los compromisos acordados en la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda solicitaban el cumplimiento de ciertos indicadores antes del 2010.

Estos acuerdos definen (o reafirman) las metas de la ayuda al desarrollo, para qué es y cómo debe ser administrada. Más específicamente:

-Según el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁶, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) apunta a satisfacer estándares mínimos en términos de desarrollo. La ayuda fue separada de otras relaciones políticas y económicas y administrada por especialistas de las agencias de cooperación de los gobiernos donantes.

-La meta principal fue definida en términos de reducción de pobreza. Esto tiene como consecuencias el direccionamiento de la mayor parte de la ayuda hacia los países más pobres (sobretudo el África Subsahariana) y la ayuda se caracteriza predominantemente por su intención altruista.

-El CAD desarrolló principios de buenas prácticas para los presupuestos de cooperación al desarrollo, entre ellas se incluyen los intentos de superar el problema de la proliferación de la ayuda, la promoción del apropiamiento del recipiente y la condicionalidad en relación a la buena gobernanza.

A pesar de los cambios en el discurso, hay enormes desafíos dentro del sistema internacional de ayuda que son más grandes que lo que sugieren a simple vista, los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio o la Declaración de París.

⁶ Estados Miembros del CAD/OCDE: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos.

Este consenso enfrenta la siguiente serie de desafíos internos y externos:

- en lo interno, para reformar las estructuras y políticas existentes por unas más efectivas para promover las metas de desarrollo.
- Estos documentos, claves en el debate internacional sobre cooperación al desarrollo, no son de ningún modo exhaustivos en todos los aspectos de desarrollo humano y en todos los procedimientos en cooperación que necesitan conducirse.
- Además, la comprensión de la cooperación al desarrollo señalada anteriormente excluye importantes políticas que tienen efectos externos, por ejemplo, el comercio, las migraciones y la política agraria de los países poderosos.
- Aún si se asume que la sustancia de esos compromisos es la adecuada, la implementación no lo es.
- En términos de resultados, a pesar de algún progreso, la comunidad internacional no está avanzando lo necesario para alcanzar muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los donantes no han entregado fondos en los niveles prometidos (OCDE: 2009) y tampoco han aplicado los procedimientos de armonización y alineamiento⁷ en un grado importante.

Además existen los desafíos externos que provienen de los nuevos actores estatales de la cooperación al desarrollo, tal como surgen de los siguientes datos estadísticos:

⁷ Armonización: Proceso de reducción de las múltiples políticas operacionales, procedimientos y prácticas para reducir los costes de transacción y reforzar los sistemas locales.

Alineamiento: Proceso que busca incrementar la coherencia de la ayuda exterior con la estrategia de reducción de la pobreza del país.

Las estimaciones hechas indican que el flujo de ayuda de los nuevos actores podría rondar el 10% del total, es decir, la gran mayoría de los aportes, aún proviene de los países integrantes del consenso occidental al desarrollo de la CAD/OCDE (ECOSOC: 2008); sin embargo, los montos otorgados por los nuevos actores, se encuentran en franco aumento. Por otro lado, no es lo único a analizar, también hay datos cualitativos que provocan desafíos. Por ejemplo, muchos países receptores eligen priorizar las intervenciones de los nuevos donantes sobre los tradicionales porque imponen menos condicionalidades y, en general tienen un trato más igualitario.

A pesar de estas observaciones sobre los nuevos donantes y la continuidad de las pequeñas contribuciones que hacen a los presupuestos globales de ayuda al desarrollo, hay una cuestión particularmente diferente y potencialmente importante sobre las actividades actuales de estos donantes. Esto es el alcance en que los nuevos actores de la cooperación al desarrollo se presentan como desafíos del consenso de la CAD/OCDE en cuatro puntos a considerar:

-Impacto y Resultados. ¿Cuál es la relevancia concreta de los mismos? ¿Son más eficientes?

-Orientación. ¿Cuáles son los países y regiones prioritarias para estos nuevos actores?

-Principios. ¿Cómo los nuevos actores administran sus presupuestos de cooperación y cuáles son los principios que los guían?

-Motivaciones. ¿Cuáles son los propósitos y objetivos de su cooperación internacional?

Por ejemplo, en África pero también en otras partes, los gobiernos necesitados de asistencia para su desarrollo son escépticos de las promesas de más ayuda, cautelosos de las condicionalidades asociadas a la ayuda y, además, se encuentran agotados por los problemas que traen aparejado los sistemas

burocráticos usados para la entrega de la ayuda. Rowlands (2008) sugiere que “existe consistente evidencia para demostrar que la asignación de la ayuda tiende a ser dominada por intereses políticos y estratégicos de muchos de los países de la OCDE”.

Por estos motivos, se asume que los nuevos actores internacionales deberán ser tomados en cuenta seriamente por el CAD/OCDE, ya que podrían plantear desafíos realmente importantes, aunque también, podrían plantear oportunidades.

La relación de cada nuevo donante o grupos de donantes con las actuales potencias no tiene que caracterizarse por la primacía del conflicto, ni tampoco necesariamente ser competitiva. De hecho, los nuevos actores podrían crear oportunidades proveyendo fondos adicionales y ofreciendo modelos alternativos de entrega de la ayuda que alivien las deficiencias de los abordajes vigentes. Sin embargo, la política internacional es muy compleja, los intereses en juego probablemente provoquen que la emergencia de donantes alternativos sea vista, por los donantes ya establecidos, como potencialmente desafiante y competitiva, dificultando de esta manera, la coordinación de las donaciones.

Teniendo en cuenta los diferentes grados de impacto al consenso occidental y al desarrollo global, la siguiente es una clasificación de Nuevos Actores Estatales de la Cooperación Internacional, realizada ad hoc para la presente investigación, tomando como fuentes las categorizaciones realizadas por Kragelund (2008) Grimm, Humphrey; Lundsgaarde y De Sousa (2009), Harris, Moore y Schmitz (2009), las cuales tienen puntos de concordancia:

- a- Donantes re-emergentes dentro del consenso internacional, donantes de pertenencia reciente al CAD/OCDE (Polonia, República Checa, Islandia, Corea del Sur, México, Chile) y que tienen algunas prácticas que no se encuentran en sintonía total con los estándares del CAD, tanto porque aún no alcanzaron una alineación completa como por la intención de mantener cierta autonomía.

- b- Donantes tradicionales que no pertenecen a la OCDE (en su mayoría, estados e instituciones Árabes) y que, en general, no acuerdan con los lineamientos del consenso internacional, por lo cuál podrían representar un desafío para la OCDE en algunas regiones. A menudo, no son considerados como nuevos actores en los debates académicos sobre el tema. En general, tampoco son receptores de ayuda.
- c- Potencias globales emergentes (China, India). Son estados que todavía reciben ayuda externa y que son indispensables para la búsqueda de soluciones a los problemas globales. La mayoría de las publicaciones sobre ellos se ha focalizado en su impacto en el contexto global y, más específicamente, en la región clave de desarrollo, África.
- d- Potencias regionales con fuertes actividades de ayuda en sus respectivas regiones (Sudáfrica, Brasil). Estos estados son potencialmente relevantes para solucionar problemas globales y cada vez más, actores de primer orden.

El caso de Brasil es muy interesante porque muchos analistas lo ubican en la categoría previa (Potencias globales emergentes), dado que sus aspiraciones son más globales que regionales. Sin embargo, en muchos indicadores no se encuentra aún a la altura de China o India, y mucho menos de los países líderes del CAD. Brasil logra su lugar de potencia o candidato a potencia ante todo por su tamaño, Cuenta con 200 millones de habitantes, cualquier país de esta escala cobra visibilidad simplemente por su peso relativo. Además, el tamaño de la economía de Brasil es importante también gracias a la apreciación de su moneda y no tanto por un crecimiento acelerado y robusto. Por ejemplo, Brasil se encuentra en su Producto Bruto Interno a la altura de grandes potencias como Gran Bretaña o Francia, sin embargo, su PBI per cápita es muy menor al de países con economías bastante más pequeñas, como Argentina. De esta manera, y también por otros indicadores en los que

no vale la pena extenderse en esta oportunidad, se muestra, que a pesar de encontrarse en vías de ser una potencia, hoy en día hay mucho más de una estrategia de posicionamiento a nivel mundial que de desarrollo real. Por este motivo, a pesar de las dificultades de competitividad que está padeciendo, no devalúa su moneda ni siquiera gradualmente, dado que bajaría su lugar en el “Ranking de Potencias”.

- e- Otros donantes que ven a la ayuda al desarrollo como una herramienta de política exterior y que no aspiran a seguir los estándares de la CAD/OCDE (Por ejemplo: Tailandia, Singapur, Israel, etc.). Esta categoría residual también incluye países que ofrecen ayuda basados en su riqueza de recursos naturales (Venezuela, Irán, Libia), pero que son potencialmente peligrosos según la perspectiva del consenso occidental.

En resumen, el colapso del orden internacional de la Guerra Fría no significó un “fin de la historia”⁸, pero produjo, en cambio, un orden donde una diversidad de sistemas políticos es representada por los países más poderosos del mundo. Este orden se está convirtiendo cada vez más en multipolar debido al crecimiento en el peso económico y político de una cantidad importante de países en desarrollo.

Hoy en día, China, India y otros países emergentes precisan administrar cuestiones globales. Por otro lado, el sistema de naciones, necesita a estos países, ya que, sin ellos, las soluciones para ciertos problemas serían más difíciles de ser encontradas o menos legítimas. En los últimos años, también surgieron con fuerza otros actores estatales, quizás menos relevantes pero que en el día de mañana, si continúan mejorando sus indicadores económicos y sociales, pueden encaramarse como actores de peso específico propio. Sus efectos, actualmente no se visualizan de gran manera si los tomamos en conjunto, aunque individualmente ofrecen un aire nuevo, especialmente en lo

⁸ Concepto desarrollado por el politólogo estadounidense Francis Fukuyama, que señala, básicamente, el triunfo del liberalismo económico y político sobre el comunismo debido a la caída de los regímenes socialistas del este europeo a principios de los años noventa del S.XX.

concerniente al régimen de la cooperación internacional al desarrollo, dado que sus estrategias e instrumentos de cooperación se diferencian cualitativamente de las implementadas por el consenso occidental.

Como fue sugerido anteriormente, los donantes occidentales tradicionales no son los únicos socios significativos para los países en desarrollo, pero siguen siendo, por mucho, los más sustanciales. Después de la caída del sistema social alternativo encabezado por la Unión Soviética, el desafío para la perspectiva occidental son las actividades crecientes de actores estatales y no estatales que actúan por fuera del sistema de ayuda intergubernamental centrado en los donantes de la OCDE.

La emergencia de estos nuevos donantes se hace particularmente evidente ahora, porque ocurre en una época en que el mundo desarrollado enfrenta cuestiones fundamentales respecto a su propio modelo socio-económico. La crisis financiera ha quebrantado la confianza entre y a los países de la OCDE, ha puesto en duda los compromisos de ayuda y ha cuestionado su propio bienestar social y los modelos de libre mercado.

CAPÍTULO II

El presente capítulo resume a los distintos tipos de nuevos actores estatales emergentes según la clasificación dada en el capítulo previo.

a- Donantes de la CAD emergentes en el consenso internacional.

Muchos países del este europeo han tenido experiencia como donantes en el pasado pero sus programas eran conducidos en el contexto del COMECON⁹, proveyendo ayuda a otros estados socialistas (Carbone: 2004). Este era el caso de Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia. También lo hacían otros países más pequeños económicamente como Rumania y Bulgaria (Kragelund: 2008) (Grimm/Harmer: 2005).

Los donantes de pertenencia reciente al CAD/OCDE usan predominantemente canales bilaterales para la provisión de ayuda. El África es la preocupación central para la ayuda occidental. Turquía, siguiendo esta consigna, ha aumentado su visibilidad en ese continente desde la Cumbre Turco-Africana en abril de 2008. Sin embargo, se estima que sólo el 3% de la ayuda turca va al África, la gran mayoría va hacia el Asia, principalmente Asia Central (ECONSOC: 2008).

Las motivaciones para otorgar ayuda son a menudo, humanitarias (Grimm/Harmer: 2005), alguna veces la ayuda es considerada como una herramienta

⁹ El **Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON)** fue una organización de cooperación económica formada en torno a la Unión Soviética por los países del llamado socialismo real y cuyos objetivos eran el fomento de las relaciones comerciales entre los estados miembros.

de política exterior y otras, como estímulo al comercio exterior. Las motivaciones europeas y del CAD se pueden encontrar en los documentos y principios de este último, que en general son similares.

La aspiración de unirse al CAD o hacer una clara referencia a los estándares de éste, necesariamente no significa que la política de desarrollo es o va a ser consistente con sus principios en la práctica, en los cuáles la cooperación bilateral, usualmente, está ligada a la compra de productos y servicios del país donante por el país receptor. Los países de esta categoría utilizan prácticas que se diferencian de la mayoría de los miembros del CAD tradicionales. Mientras Islandia predominantemente entrega subvenciones, Corea del Sur y Turquía prefieren una mezcla de subvenciones y préstamos, por su parte, México prefiere los créditos mixtos (Kragelund: 2008). Algunos países han cuestionado la definición de ayuda del CAD a pesar de su afiliación, sin embargo, hasta el momento no han sido escuchados seriamente.

b- Donantes tradicionales por fuera de la OCDE- Ayuda Árabe.

Los donantes tradicionales que no pertenecen a la OCDE, son en su mayoría países árabes. A diferencia de otros grupos de los considerados nuevos donantes, los árabes no son, al mismo tiempo, receptores de ayuda. Los países árabes han sido donantes activos desde las décadas del 60 y 70. Han otorgado niveles de fondos, en muchos casos, que exceden las contribuciones al desarrollo de algunos donantes individuales del CAD, aunque es notable destacar que no han sido objeto de investigaciones académicas en su rol de donantes, salvo excepcionalmente (Villanger: 2007) (Neumayer: 2003 y 2004). Existen actividades multilaterales que se realizan, a menudo, dentro del marco de instituciones árabes más que dentro de instituciones de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe fue establecido en 1961, mientras que el Banco de Desarrollo Islámico y el Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África han implementado programas de desarrollo desde mediados de los 70's (ECOSOC: 2008).

Los volúmenes de ayuda de donantes árabes tomados en conjunto han sido estimados en tres mil millones de dólares al año, lo que equivale a alrededor del 4% del total de Ayuda Oficial al Desarrollo (Manning: 2006). Los tres principales donantes en la región son Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos (Coterrel/Harmer: 2005), al contrario de otros donantes árabes, estos tres tienen agencia dedicadas a la cooperación al desarrollo (Neumayer: 2004). La ayuda de Arabia Saudita para el año 2007 fue de unos dos mil millones de dólares, mientras que la de Kuwait se acercó en el mismo año a los 200 millones de la misma moneda. Por su parte, el aporte de los Emiratos Árabes para el año 2006 fue de 250 millones de dólares.

En el caso de otros países árabes, los datos son más difíciles de conseguir y más ambiguos, por lo cual no se puede afirmar los montos aproximados de sus desembolsos, aunque se conoce fehacientemente que países como Irán, Libia y Qatar poseen programas sustanciales de ayuda (ECOSOC: 2008).

En general, los países árabes otorgan ayuda desligada de condicionalidades, aunque, algunas veces, se la provee mediante préstamos que siguen reglamentaciones de los bancos islámicos. Las actividades de los donantes árabes se encuentran principalmente enfocadas en el mundo musulmán y en África. Por ejemplo, el Banco Islámico se restringe al otorgamiento de préstamos sólo a países miembros de la Organización de la Conferencia Islámica¹⁰ (Villanger: 2007).

En los hechos, la ayuda se encuentra dirigida hacia África del Norte, Medio Oriente, Asia Central y del Sur y, en menor medida, a algunos países de África Oriental y Occidental. La asistencia humanitaria en los territorios palestinos se lleva una cantidad importante de la ayuda de este grupo de países.

Como Manning dice, el grupo de países de medio oriente e integrantes de la OPEP tiene una cohesión muy grande y es un grupo del cual “los países miembros del CAD podrían aprender bastante en términos de armonización. Es rutinario para aquellos estados y sus agencias, consultar los proyectos y la

¹⁰ Organismo internacional, creado en 1969, que agrupa a los estados de confesión musulmana.

documentación del otro” (Manning: 2006). La perspectiva para las agencias multilaterales árabes es algo diferente. Neumayer explícitamente recomienda, “reconsiderar la estructura de los fondos de desarrollo, ya que producen superposiciones en las entregas y, alguna veces, duplicaciones entre las agencia multilaterales” (Neumayer: 2004).

Estos países todavía no han atraído excesiva atención de los donantes del CAD/OCDE, a pesar de que ofrecen importantes contribuciones en algunas áreas, especialmente en el campo de la asistencia humanitaria (Cotterrell/Harmer: 2005).

c- China e India como potencias globales emergentes.

Las implicancias del crecimiento económico chino e indio y una más activa política internacional, son desafíos latentes para el CAD/OCDE.

Como dos potencias emergentes en la economía global, India y, sobretudo China, han recibido mucha atención derivada de su creciente influencia en los países en desarrollo, particularmente evidente en el caso de China debido a las actividades de alto perfil que ejecuta en el África. Dichas actividades han causado preocupación entre los donantes del CAD, además de algunos comentarios muy negativos sobre las políticas chinas de ayuda (Naim: 2007) (Tull: 2006). Al mismo tiempo, India ha tenido un perfil mucho más bajo pero también se encuentra desarrollando un importante programa de ayuda hacia el África, agregándose éste a sus programas de larga data en la región surasiática.

La estrategia de cooperación de ambos países está explícitamente emparentada a los intereses de política exterior y búsqueda de recursos. La emergencia económica y política de China e India (cada uno con una población mayor a los mil millones de habitantes) significa necesariamente cambios en las estructuras globales de poder (Kaplinsky/Messner: 2008). Cambios como éstos, son notables en la esfera de la gobernabilidad global. Por citar, la

participación de ambos países en los foros globales como el G-20 y en el Proceso Heilingendamm¹¹, el BRICS¹² y la posibilidad de incrementar su peso en los organismos multilaterales, tales como las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) (Grimm/Philips: 2006). China e India también son miembros no africanos del Banco Africano de Desarrollo y otras instituciones del mismo tipo con relevancia a nivel internacional.

Ambos países también están buscando recursos naturales para sostener su crecimiento económico, por este motivo, realizan fuertes inversiones en estados productores de energía, tales como Sudán, Nigeria, Congo y Angola. No obstante, como se ha visto, ninguna de las dos agendas se encuentran limitadas, a la cuestión de la provisión energética; China e India también están buscando nuevos mercados para sus productos que, con frecuencia, no son competitivos en los mercados estadounidenses o europeos, pero podrían atraer los intereses de los consumidores en los países en desarrollo, especialmente, en su “vecindario” y en alguna extensión, en el África. Pueden ofrecer una vasta serie de productos, desde textiles y bienes manufacturados de bajo costo hasta productos farmacéuticos, TICs y automóviles (Joshi: 2007, Chaturvedi: 2008, Alden/Davies: 2006).

Por la competencia comercial, por influencia regional, por recursos y las disputas territoriales, India y China tienen relaciones complicadas en lo bilateral, no obstante, tienen una asociación estratégica contra occidente en muchas instancias multilaterales.

Cooperación china al desarrollo

¹¹ Proceso Heilingendamm: Los siete países más industrializados del mundo más Rusia (G8) y los considerados países emergentes o G5 (México, Brasil, China, India y Sudáfrica) acordaron iniciar esta instancia de negociaciones en el año 2007 en la ciudad de Heilingendamm, Alemania. El proceso supone, que los miembros del G5 se convierten en “invitados permanentes” del club de países más poderosos del planeta.

¹² Es la asociación de las consideradas cinco mayores potencias emergentes –de acuerdo a una clasificación diferente a la de la nota al pie 11-: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

China tiene una larga historia de ayuda al desarrollo que se remonta hasta los años cincuenta, la Declaración Bandung y los 8 principios de cooperación hacia países en desarrollo, enunciados por Zhou Enlai en 1964 (Brautigam: 2008). Hasta el comienzo del siglo XXI, los programas de ayuda chinos estuvieron motivados por consideraciones ideológicas como las rivalidades de la Guerra Fría, la reducción del reconocimiento internacional de Taiwán y la movilización de apoyo al África (He: 2007). Sin embargo, el devenir reciente de la política china al desarrollo africano, sumado a la expansión de su economía y diplomacia, han estado motivados por el aumento de las metas diplomáticas y las crecientes relaciones económicas con los países africanos.

Muchos analistas afirman que el monto total de la ayuda de China al África no es para nada preciso. Del mismo modo, el Gobierno chino no provee datos claros que ayuden a conocer mejor la situación y afirma que no puede hacerlo porque sus programas de ayuda se encuentran distribuidos a través de diferentes agencias del gobierno. Por otro lado, Brautigam (2008) asegura que no existen deseos reales de las autoridades chinas de buscar crear una separación clara entre la ayuda y otras cuestiones económicas, ya que se cuentan los préstamos, las inversiones, el comercio y la ayuda como un todo. Tampoco, el país tiene intenciones de publicitar la extensión de sus programas de ayuda porque son pequeños en relación a los niveles internacionales pero difíciles de justificar domésticamente.

Dado la escasez de información otorgada por el gobierno chino y las ambigüedades sobre qué es y qué no es ayuda, las estimaciones sobre el tamaño del presupuesto de la ayuda china varía considerablemente. De acuerdo a Brautigam, el gobierno chino gastó oficialmente en asistencia externa en el año 2006, alrededor de mil millones de dólares, de los cuáles se estima que el 45 % se ha dirigido al África. Lancaster (2007) sugiere que la cifra dada por Brautigam se queda corta ya que debería ser incrementada entre el 50 y el 100 %, es decir, la cooperación al desarrollo china rondaría entre los mil quinientos y los dos mil millones de dólares. Por su parte, Lunn (2009) afirma que el monto real podría ser mucho más elevado si se aplican definiciones más flexibles de ayuda extranjera, por ejemplo, agregando la

inversión extranjera china, los préstamos concesionales y las líneas crediticias. Todo esto produciría un número cercano a los veinticinco mil millones de dólares.

Como ya fue mencionado, el nivel exacto de los gastos chinos en ayuda internacional es difícil de calcular. No obstante, lo que queda claro es que estos niveles están aumentando rápidamente pero los montos totales son todavía bajos comparados a los países occidentales líderes. Lo mismo puede ser dicho respecto a la inversión y al comercio chinos en África, aunque la importancia de China en este continente no tiene que ver con los niveles absolutos conseguidos hasta el momento, sino con el promedio de crecimiento y la naturaleza y lo simbólico de estos flujos.

La ayuda china se ha dirigido principalmente en el período 2002-2011 hacia el África, y dos tercios de aquella fueron en modo de préstamos concesionales. La ayuda a Latinoamérica fue predominantemente en forma de inversiones gubernamentales, mientras que la ayuda china a sus vecinos del sudeste asiático fue sustancialmente más baja que al África.

Con respecto a la cuestión de cómo la ayuda es administrada, la división entre la perspectiva china y la de los donantes del CAD puede ser resumida como la “no condicionalidad”, “vinculación a la ayuda” y “focalización en los proyectos”. China caracteriza su estrategia de ayuda como seguidora de los principios de la Cooperación Sur-Sur, rechazando la idea de que es un donante. Ésta es una de las razones que motivan a China a no enfocar su ayuda específicamente como opuesta al comercio y a la inversión, prefiriendo en cambio, referirse a los diferentes elementos de las relaciones económicas y políticas con el extranjero. Además, China afirma tener una fuerte simpatía a los países en desarrollo y entender sus intereses porque también es un país con una importante pobreza. Esta política china implica que el comercio, la inversión y la ayuda que ofrecen sean más apropiados a las necesidades de los otros países en desarrollo que el comercio, la inversión y la ayuda originados en los países de la OCDE. En su competencia con las potencias occidentales por la influencia y el prestigio, China se presenta a sí misma como anticolonial, como dice Scott Zhou, “Al

culpar al colonialismo del subdesarrollo africano, Pekín cree que establece un piso alto en lo moral” (Zhou: 2006).

De este modo, China considera tener una conexión más grande con el África que la que puede llegar a tener las potencias del CAD/OCDE. Este argumento lo expresa correctamente Guan Chengyuan, Jefe de la Misión China en la Unión Europea, quién dijo en una conferencia sobre las relaciones entre China, la Unión Europea y África realizada en Bruselas en 2007, que “Indudablemente, las historias de China y Europa no son las mismas. Algunos países europeos tienen cientos de años en su historia de ejercer reglas coloniales en África, como el establecimiento de relaciones económicas y políticas dependientes, la esclavitud y el saqueo de recursos naturales. En contraste, China y África han tenido la misma poca fortuna en su historia, en el sentido de lucha por la independencia y liberación. China y África se han apoyado mutuamente, cimentando una profunda amistad”.

China realiza movimientos positivos en el juego por diferenciarse de las políticas de ayuda occidentales. Elementos claves como la no interferencia y la no aplicación de reglas de condicionalidad juegan un rol imprescindible en esa estrategia. He Wenping, por ejemplo, sugiere que el alivio de la pobreza es más importante que la democracia (He: 2007). Por ello, los desembolsos de mucha de la ayuda china son en forma de proyectos de asistencia técnica con un particular foco en la infraestructura.

China También incluye la vinculación de la ayuda a metas estratégicas y diplomáticas. El país ha atado sus programas de ayuda a actividades diplomáticas de alto perfil en África y al desarrollo del Foro de la Cooperación China-África (FOCAC). Específicamente, los encuentros de alto nivel, las visitas de Estado y las cumbres se han convertido en una prerrogativa de la política china hacia el África, incrementando, de esta manera, su visibilidad. El evento clave fue la cumbre del FOCAC en el año 2006 en Pekín, de la cual participaron cuarenta Jefes de Estado africanos y, además provocó un enorme interés y preocupación de la comunidad de estados occidentales, dado que fue vista como un desafío a la cooperación al desarrollo del CAD.

Como fue sugerido anteriormente, las motivaciones de la ayuda china se fueron alterando en los últimos cincuenta años aproximadamente. Las razones diplomáticas (liderazgo, visibilidad, prestigio, etc.), evidentes en los 80's y los 90's todavía persisten hoy en día, pero ya no son las principales. La economía china crece rápidamente y necesita tener mayores recursos, por lo cual, el esfuerzo de la cooperación china al desarrollo está claramente enlazado a la necesidad de asegurar el abastecimiento energético y de materias primas para sostener la economía china.

Cooperación india al desarrollo

A lo largo de la última década y de manera silenciosa, India se ha convertido en un proveedor significativo de cooperación al desarrollo a países menos desarrollados. Esta transformación está siendo conducida por la percepción que tiene el país de sí mismo como una potencia emergente; su competencia con China en cuanto a influencia política y recursos energéticos; y al rápido crecimiento de los sectores domésticos de Organizaciones sin Fines de Lucro y del empresariado privado.

El rápido crecimiento económico dado a lo largo de la década del noventa ha cambiado sus actividades internacionales. En este sentido, un momento paradigmático pareció haber sido el discurso presidencial sobre el presupuesto de los años 2003/4, que sugirió una modificación en la política de ayuda, enfatizando la necesidad de superar la dependencia del financiamiento externo, anunciando una extensión del apoyo internacional de la India, combinado con la reexaminación de la asistencia internacional.

En 2007/8, el presupuesto anual anunció la creación de la Agencia India de Cooperación Internacional al Desarrollo (IIDCA) -finalmente fue suspendida-, con el objetivo de consolidar la cooperación al desarrollo de otros países con el aporte de mil millones de dólares. De esta ayuda, la mayoría se dirige hacia los países vecinos, Bután, Nepal y Bangladesh. En 2004, India lanzó una iniciativa

llamada “Propuesta Tecno-Económica para la movilización África-India (Team - 9), comprendiendo líneas de crédito por un valor de quinientos millones de dólares, dirigidas a ocho países del África Occidental (Joshi: 2007). No obstante, India nunca distribuyó más del 10% de su ayuda externa total, al África; en 2005/6, la ayuda para ese continente representó sólo entre el 3 y el 5% de los compromisos totales de la cooperación india (Chaturvedi: 2008). De todos modos, la atención ha ido incrementándose debido a los intentos por acceder a fuentes energéticas, promoviendo los fondos indios de inversión directa y buscando oportunidades para desarrollar la agricultura (Biswas: 2007).

Al igual que China, India realizó un encuentro de alto nivel político con representantes del continente africano. En abril de 2008 se realizó la Cumbre India-África que tuvo como foco los agrupamientos regionales y sus representaciones.

El objetivo principal del programa indio de asistencia al desarrollo es aumentar la influencia geopolítica del país y generar un sentido común Pro India, entre los decisores de políticas en los países recipientes. La definición más característica de su programa tiene que ver con los intentos de compartir su experiencia en reducción de la pobreza y desarrollo económico a través de la provisión de expertos y capacitaciones, con un sentido marcado en que los países intervinientes en la relación no son donantes y recipientes, sino socios en desarrollo.

La masa de la ayuda al desarrollo de India está volcada al fortalecimiento de capacidades y otras inversiones “blandas” en países receptores, aunque también se apoyan proyectos de capital mediante asistencia técnica y financiera. Sin embargo, prácticamente India no patrocina investigación con fines de desarrollo, aunque casi toda su intervención exterior está llevada a cabo por el enorme sector público en ciencia y tecnología.

d- Potencias Regionales

Los actores de este grupo son relativamente nuevos en el radar de los donantes occidentales, ya que incrementaron su ayuda y/o fundamentalmente cambiaron su perfil como donante recientemente. El alcance de este grupo es algo más limitado que para India y China, pero su influencia es fuerte en sus respectivas regiones (Stamm: 2004). Estos países pueden ser jugadores globales en una cantidad nada despreciable de cuestiones, sin embargo, por definición, son pesos pesados regionales. Es decir, la mayoría tiene potencial de ser actores mundiales de consideración pero, por el momento, poseen un impacto real, casi exclusivamente, en sus respectivas regiones.

Países de la Unión Europea, integrantes del CAD/OCDE, han establecido “Asociaciones Estratégicas” con algunos de estos estados. Nigeria, Egipto, Indonesia, Sudáfrica, Brasil y Pakistán son importantes en su rol político externo a nivel regional y en algunas cuestiones lo son también a nivel global, por su aporte para resolver problemas globales. A menudo, funcionarios gubernamentales como los de Sudáfrica y otros países del grupo, prefieren el término de “socio para el desarrollo” al de “donante” (Braude/Thandrayan/Sidiropoulos (2008). Por otro lado, la utilización del término “donante” provoca preocupaciones sobre la legitimidad de la ayuda dentro de los propios países, debido a que se entrega ayuda al mismo tiempo que se es receptor de ella. Además, hay que tener en cuenta que estos países poseen una gran cantidad de pobres entre sus ciudadanos al igual que China e India.

Sudáfrica es el ejemplo claro de cómo actúan estos estados, condujo asistencia al desarrollo durante los tiempos del Apartheid con el objetivo de “comprar amigos” (Costa de Marfil, Malawi, Paraguay y otros) y así obtener apoyo de las Naciones Unidas. Asimismo, utilizó su cooperación como una herramienta política para el fomento de su particular ideología del Apartheid.

En el año 2000, ya en la era post Apartheid, el gobierno de Thabo Mbeki creó el Fondo por el Renacimiento Africano (ARF), el cuál es el núcleo, relativamente pequeño, de las actividades de desarrollo internacional del país.

Todos los compromisos, incluyendo aquellos que no reciben apoyo del ARF, están fuertemente vinculados a la Nueva Alianza para el Desarrollo del África (NEPAD), cuyo objetivo estratégico es erradicar la pobreza y el subdesarrollo de todo el continente. De aquí se deduce que el foco de la política sudafricana de cooperación al desarrollo se encuentra en la propia África y, más específicamente, en los estados de la Comunidad de Desarrollo del África del Sur (SADC), que recibe alrededor del 70% de la asistencia de Sudáfrica. En general, la forma de entrega de la ayuda es mediante mecanismos multilaterales; las instituciones regionales (SADC, Unión Africana, etc.) son usadas como canales de desembolso para la ayuda sudafricana.

Aunque el ARF ha sido identificado como una iniciativa líder de política de desarrollo, solo constituye una proporción menor de toda la ayuda que Sudáfrica entrega. Virtualmente todos los departamentos gubernamentales están involucrados en cooperación con otros estados africanos, ya sea en intervenciones directas o mediante la participación de funcionarios de países vecinos en capacitaciones en Sudáfrica. De este modo, en términos absolutos, probablemente, este país sea un donante equiparable en tamaño al de algunos de los nuevos estados miembros de la Unión Europea; a menudo, superándolos en porcentajes de Producto Bruto Interno atribuidos a la cooperación al desarrollo. Al igual que otros nuevos actores en la cooperación internacional, la posibilidad de una visión de conjunto transparente de las intervenciones al desarrollo de Sudáfrica permanece nubosa. Al respecto, Braude (2008) señala, “Sudáfrica no tiene una base de datos sistematizada para hacer un seguimiento de su asistencia al desarrollo, tampoco posee reportes financieros de su ayuda por separado de otros ítems presupuestarios, ni tiene una estrategia gubernamental común en todos los estamentos gubernamentales para conducir la ayuda. Por último, no tiene guías operativas genéricas (por afuera del ARF) para facilitar la provisión total de su cooperación. Este aparente vacío existe a pesar de docenas de departamentos y agencias que se encuentran implicados a proveer asistencia a otros países africanos”.

Brasil es un actor de crecimiento importante en la cooperación al desarrollo en Latinoamérica y el Caribe, no obstante también se compromete a cooperar en otras latitudes. Aproximadamente la mitad de sus programas de cooperación al desarrollo son implementados en el África, en particular en aquellos países de habla portuguesa. En términos generales, la cooperación al desarrollo brasileña es parte de su política exterior y tiene sus orígenes a finales de los 60's, se expandió en los 80's y 90's, y se reforzó desde el año 2002 como parte del foco en la Cooperación Sur-Sur que promovió el gobierno de Luiz Inacio "Lula" Da Silva (Costa Vaz/ Aoki Inoue: 2007).

La Agencia de Cooperación Brasileira enfatiza como objetivos de sus asociaciones, la profundización de las relaciones brasileiras con los países en desarrollo para extender el intercambio y la diseminación del conocimiento técnico, para promover la construcción de capacidades y para fortalecer las instituciones en los países en desarrollo. Además, Brasil apunta a proyectarse más allá de la región, a un nivel global y a incrementar su visibilidad e impacto en las relaciones internacionales y en su rol como actor global. En este sentido, las asociaciones para el desarrollo con países latinoamericanos, caribeños y africanos se realizan también buscando reconocimiento y apoyo para su rol como actor global y a su iniciativa de reformar las Naciones Unidas para obtener un lugar permanente en el Consejo de Seguridad.

En contraste a Sudáfrica, el escenario institucional brasileiro es más familiar para los donantes del CAD; su cooperación técnica al desarrollo se canaliza principalmente a través de la Agencia de Cooperación creada en 1987 como parte del Ministerio del Exterior. Aunque Brasil tenga una entidad centralizada, existen varios otros ministerios, agencias, departamentos y organizaciones que están involucrados de alguna manera en diferentes programas de cooperación, al igual que en el caso de Sudáfrica. Usualmente, estas entidades administrativas no tienen presupuestos específicos para cooperación técnica, sino que contribuyen con expertos mientras la Agencia canaliza, a través del PNUD, los recursos para pagar los gastos de viajes al lugar del trabajo de los expertos, así como las inversiones de capital y el trabajo de consultoría.

La cooperación técnica, en términos de creación de capacidades y de programas de intercambio de conocimiento representa la mayor parte de la ayuda brasilera, mientras que la cooperación financiera es baja.

En los noventa, Brasil se transformó de receptor en proveedor de cooperación al desarrollo, más que nada debido al aumento de los niveles de ingresos per capita. Aunque todos los montos respecto a los gastos de la cooperación al desarrollo brasilera sean solo estimaciones aproximadas, la tendencia del veloz aumento de los gastos es reflejada por el número creciente de programas de cooperación ejecutados bilateralmente y multilateralmente por el país. El foco regional no ha cambiado con los aumentos en las inversiones, recae más o menos en los mismos porcentajes en África, esencialmente en los países de lengua portuguesa, Latinoamérica y el Caribe. Además, como ya fue observado, la cooperación técnica brasilera con los países en desarrollo está canalizada a través de organismos multilaterales como el PNUD y mecanismos regionales como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR y otras iniciativas tendientes a la integración regional. También se destaca la cooperación en sociedades bilaterales o en cooperación triangular como, por ejemplo, las existentes con Canadá, Japón y la Unión Europea con terceros países.

Contrariamente a lo que ocurre con Sudáfrica y Brasil, además de India (en el sur de Asia) y China (en la región del Gran Mekong), otras potencias regionales no son o, al menos en lo sustancial, proveedores de ayuda para los países vecinos. Sin embargo, se podría esperar que “descubran” los beneficios de sostener su política exterior con proyectos de ayuda en sus regiones si prevalece el crecimiento económico. Particularmente, para el sudeste asiático con sus grandísimas inequidades en el desarrollo, Indonesia podría jugar un rol principal debido al tamaño de su territorio y a su gran población, más aun que actuales proveedores de ayuda como Tailandia, Malasia y Singapur. En Latinoamérica, Argentina podría convertirse en un socio clave, aunque en la actualidad no sea su actividad muy fuerte a este respecto (ECOSOC: 2008).

Este grupo de estados se pueden constituir como socios cruciales para los esfuerzos de los miembros del CAD, dado que poseen profundo conocimiento de sus regiones y podrían tener una buena comprensión de los desafíos del proceso de desarrollo. No obstante, mucho del impacto potencial está enraizado en el equilibrio regional de poder –y sus efectos- de la integración regional. La cooperación conducida por cuerpos regionales podría facilitar la aceptación de la misma. Con frecuencia, como en los casos de Sudáfrica y Brasil, los valores democráticos y el fomento de la gobernanza responsable son compartidos por estos estados, del mismo modo que el interés por las soluciones pacíficas y la prevención del conflicto. En consecuencia, existe un alto potencial para la coordinación entre estos países y las potencias globales siempre y cuando no haya choque de intereses y desconfianzas, hasta se podrían dar situaciones de cooperación trilateral. Sin embargo, esta proximidad a otros países en desarrollo de la región, en ocasiones es y puede ser considerada como una desventaja, ya que es factible que acontezcan sospechas, de otros estados de la región, de que pueden ser dominados o que las intenciones del ofrecimiento de la ayuda no sean del todo bondadosas.

e- Otros Donantes emergentes

Como se indicó anteriormente, “Otros donantes emergentes” es una categoría residual con grandes variaciones en el alcance de sus actividades. Países tan diversos como Israel, Taiwán, Tailandia o Malasia se encuentran en este grupo. Como el reporte del ECOSOC indica (2008), “muchos de los contribuyentes más chicos del sur del mundo (por ejemplo, Argentina, Egipto, Singapur y Tunez) se han enfocado en programas de cooperación técnica, algunos de los cuales han estado en existencia por más de 35 años”. Mucha de esta cooperación no fue percibida por los donantes del CAD/OCDE en las últimas décadas, en gran parte porque no provocaban ningún tipo de efectos en sus políticas de cooperación.

La existencia de ayuda no proveniente del CAD, no es per se un desafío para éste pero lo puede ser el incremento de la ayuda en o a determinados países o

regiones; así como también lo puede ser el potencial de estos nuevos actores en la cooperación al desarrollo, debido a su peso político, demográfico, económico y militar en su respectiva región.

Históricamente, Cuba ha jugado un rol desafiante en África, proveyendo asistencia médica y militar (Falk: 1987). Actualmente, un actor clave y polémico es Venezuela; basado en su riqueza petrolera, el país apoya gobiernos amigos (Cuba, Bolivia, etc.) entregándoles combustible a precios especiales por debajo de los precios existentes en el mercado mundial. De este país, otra cuestión que crea desconfianza en la comunidad de grandes donantes, globales, es el impulso a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) cuyo fundamento es ser un esquema de integración regional más allá de un tratado comercial. Para muchos expertos, el ALBA tiene como propósito ser un desafío ideológico al consenso neoliberal o, directamente, al sistema capitalista (Harris/Moore/Schmitz: 2009). Lo mismo sucede con la creación por parte de todos los Estados sudamericanos de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), el cual confiere un desafío a la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo principal accionista son los Estados Unidos de América. La UNASUR, desde su creación, ha demostrado ser más ejecutiva y mucho menos burocrática en casos de urgencia política (Honduras, Bolivia, Colombia-Venezuela, etc.) que la OEA.

Numerosos “nuevos donantes” emergen en casos de las crisis humanitarias subsecuentes a eventos extraordinarios como guerras o desastres naturales. Estos compromisos pueden ser puntuales pero, en ocasiones, pueden convertirse en incentivos para el inicio de la implementación de políticas de cooperación al desarrollo propias (Grimm/Harmer: 2005).

Según el ECOSOC (2008), es complicado conocer la escala de la asistencia humanitaria y de emergencia Sur-Sur porque los datos sobre la misma no están totalmente disponibles. Lo que puede asegurarse es que los aportantes del sur del mundo han respondido a los eventos catastróficos, tal como sucedió con el apoyo dado a los países del sur asiático después del tsunami en el Océano Índico y las inundaciones en Bangladesh. Los contribuyentes de

América Latina también proveyeron una significativa asistencia cuando ocurrieron los terremotos en Haití y en Chile. Por su parte, los donantes árabes son conocidos por haber provisto urgente asistencia en el Líbano, en la Franja de Gaza y en Cisjordania en los últimos años.

La asistencia humanitaria como tal, sin embargo, a pesar de ser calificada como Ayuda Oficial al Desarrollo, sigue diferentes líneas y tiene requisitos distintos en términos de coordinación y modalidades a los de otros tipo de ayuda al desarrollo.

CAPÍTULO III

INDIA: De Receptor a Donante

Con más de siete mil años de historia, India es una muy compleja mezcla de culturas contrastantes, unidas tras siglos de contacto, conectados por una espiritualidad a tono con la sabiduría de la vida del Dharma. Este es el método, orden o virtud que utilizan casi todas las doctrinas o religiones indias, como el Hinduismo, el Budismo y el Sijismo y consiste, a grandes rasgos, en la idea que al mundo lo gobierna una multiplicidad de fuerzas que los ritos humanos hacen perdurar, por lo cual el ser humano para mejorar su calidad de vida, no sólo depende del progreso material, sino también de cultivar la paz y felicidad en su interior. Por ello, la población india es optimista por antonomasia, cree en su destino y en el destino del país, a pesar de una herencia de siglos de pobreza, tragedias y colonialismo. Esta actitud positiva hacia la vida es una de las grandes razones que ha apalancado a India para que hoy sea una potencia global emergente y pueda pasar de ser un receptor neto de cooperación al desarrollo a un donante de primer orden.

La entrada de India al grupo de grandes donantes ha sido multifacética y, a veces, llena de inconsistencias, al igual que su propio desarrollo, el cual enfrenta rasgos provenientes del tradicionalismo cultural y religioso con la más extrema modernidad.

Desde su independencia, India adoptó “una estrategia de crecimiento hacia adentro, inspirado en el modelo de desarrollo soviético” (Giaccaglia: 2012) de planificación estatal. En estas condiciones de expansión industrial y gran control estatal de la economía, se lanza el programa de ayuda exterior, a partir

del Discurso sobre el Presupuesto de 1958, en el que se anuncia las primeras subvenciones a Nepal y a Myanmar (o Birmania)¹³.

En las siguientes décadas, sin entrar en detalle, dado que no es el objetivo, India se convirtió gradualmente en un gran receptor de asistencia al desarrollo, debido al inmenso tamaño de su población viviendo en estado de pobreza y más allá de las fluctuaciones derivadas del estado de sus relaciones diplomáticas con las distintas potencias. Al mismo tiempo, ocasionado por la priorización del crecimiento interno, el país no participó activamente de actividades de cooperación externa al desarrollo, salvo en los países de su región de incumbencia. Fue recién en la última década y media, cuando India ha visto expandido su programa de ayuda, tanto en escala como en ambición, emergiendo como un serio donante para ciertos países y regiones.

Estos años han sido de grandes cambios en la economía, la política y la diplomacia de la India, todos ellos reforzaron gradualmente la imagen del país en el extranjero y la confianza interna. La economía india ha promediado un crecimiento del siete por ciento, la inversión extranjera y el comercio exterior han crecido a pasos agigantados, la clase media se ha triplicado en tamaño, su industria de la tecnología de la información es globalmente reconocida como líder mundial, las reservas internacionales son desbordantes, etc. Las empresas indias que, alguna vez, hacían lobby para impedir la entrada al país de multinacionales, ahora orgullosamente persiguen sus propias ambiciones globales, por citar, han comprado en el exterior empresas y marcas por más de 50.000 millones de dólares en los últimos cinco años. En efecto, India se ha convertido en exportador neto de capital.

Sin embargo, este rendimiento no se ha dado sin deficiencias y contradicciones, especialmente se nota en las disparidades de crecimiento existentes entre las áreas urbanas (y los trabajadores del sector servicios) de alto promedio de crecimiento y las áreas rurales de promedio bajo. De hecho,

¹³ Birmania: Aunque la denominación oficial de este país asiático ha adoptado la forma vernácula Myanmar, sigue siendo mayoritario y preferible en español el uso del topónimo tradicional Birmania, al menos en los textos de carácter no oficial.

casi 250 millones de personas viven por día, con un dólar o menos. A pesar de estos desafíos, India ha mejorado sus índices socioeconómicos totales, la pobreza ha disminuido de un 40 a un 25 por ciento y la expectativa de vida aumentó hasta los 63 años. India es uno de los pocos países que parece estar teniendo éxito en reducir a la mitad para el año 2015, la proporción de su población que vivirá en extrema pobreza, un objetivo marcado por las Metas de Desarrollo del Milenio de la Naciones Unidas. Todos estos indicadores constituyen un logro significativo teniendo en cuenta la enorme población del país, actualmente en 1200 millones de habitantes y que se espera, de acuerdo a los índices de aumento, sea en 2040 el país más habitado del mundo, con unos 1800 millones de personas.

El crecimiento económico indio ha también coincidió con ciertos avances geopolíticos relacionados a los ataques terroristas a las Torres Gemelas de New York, el 11 de Septiembre de 2001. La diplomacia india ha sabido resaltar aspectos destacados como la democracia india¹⁴, el laicismo y el multiculturalismo. En estos momentos se podría afirmar que existe confianza entre India y la mayoría de las potencias mundiales, más allá de ciertos diferendos puntuales en determinadas cuestiones políticas o económicas.

India ha podido redefinir su relación con el mundo, incluyendo los donantes extranjeros, como una consecuencia de su crecimiento económico y el aumento de su influencia geopolítica. Hasta hace algo más de diez años, India necesitaba obligadamente de la ayuda de los donantes del CAD para sustentar su desarrollo interno. Inclusive, hacia mediados de la década de 1980, el país era el mayor receptor de ayuda extranjera a nivel mundial, hoy, por el contrario, la asistencia foránea constituye menos del 0,3 % del Producto Bruto Interno, convirtiéndose en marginal dentro del desarrollo económico total.

En este sentido, los donantes foráneos se están viendo forzados a modificar sus estrategias de cooperación –centralizadas en asistencia alimentaria- hacia India debido a la aprobación en 2013 de la llamada Ley Nacional de Seguridad

¹⁴ India es la mayor democracia del mundo, con más de 700 millones de votantes.

Alimentaria que ofrece alimentos (granos de arroz y trigo, principalmente, dado que son el alimento base de la población) a precios subsidiados a un 70 % de población del país, cerca de 800 millones de personas. El gobierno indio ha sido claro en afirmar que si los actores internacionales quieren continuar sus actividades de asistencia en el país, van a tener que hacerlo siguiendo las prioridades determinadas por el Estado Indio.

El actual presidente indio y ex Ministro de Finanzas, Pranab Mukherjee, declaró en Febrero de 2012, “No necesitamos de la ayuda, es una insignificancia dentro de los gastos totales en desarrollo que tenemos”. Este nuevo abordaje, alabado por unos y criticado por otros, está guiado por una clara aspiración: después de muchos años de atraso y aislación, los políticos, los gestores de políticas y los expertos de distintas áreas se enorgullecen del firme crecimiento del país y están comprometidos en asegurar que el mismo continúe.

Los sucesivos gobiernos indios se han opuesto a que el país sea percibido como un receptor neto de cooperación al desarrollo. Teniendo en cuenta su búsqueda de ser ya no una potencia regional, sino global, sumado a su deseo de tener un lugar permanente dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, India, cada vez más busca representarse como un proveedor de asistencia al desarrollo. Como tal, las políticas indias recientes se han esforzado en reducir la dependencia del país en la ayuda externa, adelantando pagos de su deuda externa, reduciendo la relación con donantes pequeños y manteniendo una relación cordial, pero no servil, con los grandes donantes como el Banco Mundial, Banco de Desarrollo Asiático y Japón. Como resultado de estos esfuerzos, India se ha convertido en acreedor del Fondo Monetario Internacional y del Programa Mundial de Alimentos, después de haber sido un solicitador de préstamos de estos mismos organismos durante años.

La respuesta negativa por parte de India al ofrecimiento de ayuda para el tsunami de 2004 y el terremoto en la región noroccidental de Kashmir, acontecido en 2005 son otros ejemplos del nuevo abordaje del país respecto a la asistencia al desarrollo. En 2006, India también se negó a recibir ayuda extranjera cuando la capital comercial del país, Mumbai (ex Bombay) se vio

paralizada por fuertes monzones que dejaron cientos de muertos. India ha rechazado reiteradamente la asistencia bilateral de otros países, construyendo de esta manera, una política diplomática sobre la ayuda a paso lento, pero que ha coincidido con su creciente influencia económica. En menos de diez años, India pasó de ser un país que aceptaba alegremente la ayuda extranjera cuando de desastres naturales se trataba, a otro que con habitualidad rechaza la asistencia bilateral en este tipo de crisis. A este respecto, el vocero del Ministerio de Relaciones Exteriores, Syed Akbaruddin, afirma, “como política general en caso de operaciones de mitigación de tragedias y rescate, hemos seguido la práctica de que poseemos la habilidad adecuada para responder los requerimientos de emergencia sin necesidad de hacer uso de donaciones foráneas” (Saran: 2012).

En cambio, India ha emergido como un donante regular cuando las tragedias naturales golpean en otros lugares del mundo, no solo en su región. Desde la empobrecida Haití a los desarrollados Japón y Estados Unidos han recibido donaciones de India. Por ejemplo, India ha enviado frazadas y medicina para ayudar a las víctimas del terremoto e incidente nuclear de Fukushima, en Japón, y del huracán Katrina, en Estados Unidos. En cuanto a su región, India envió ayuda para asistir a las víctimas del tsunami del 2004 en Sri Lanka, las Islas Maldivas, Tailandia e Indonesia, gracias a esto se salvaron cientos de vidas. Posteriormente en 2008, lo hizo en el terremoto de Sichuan en China y en los Ciclones de Nargis, en Myanmar, a donde respondió con dinero en efectivo, frazadas, medicinas, bolsas y tiendas de dormir.

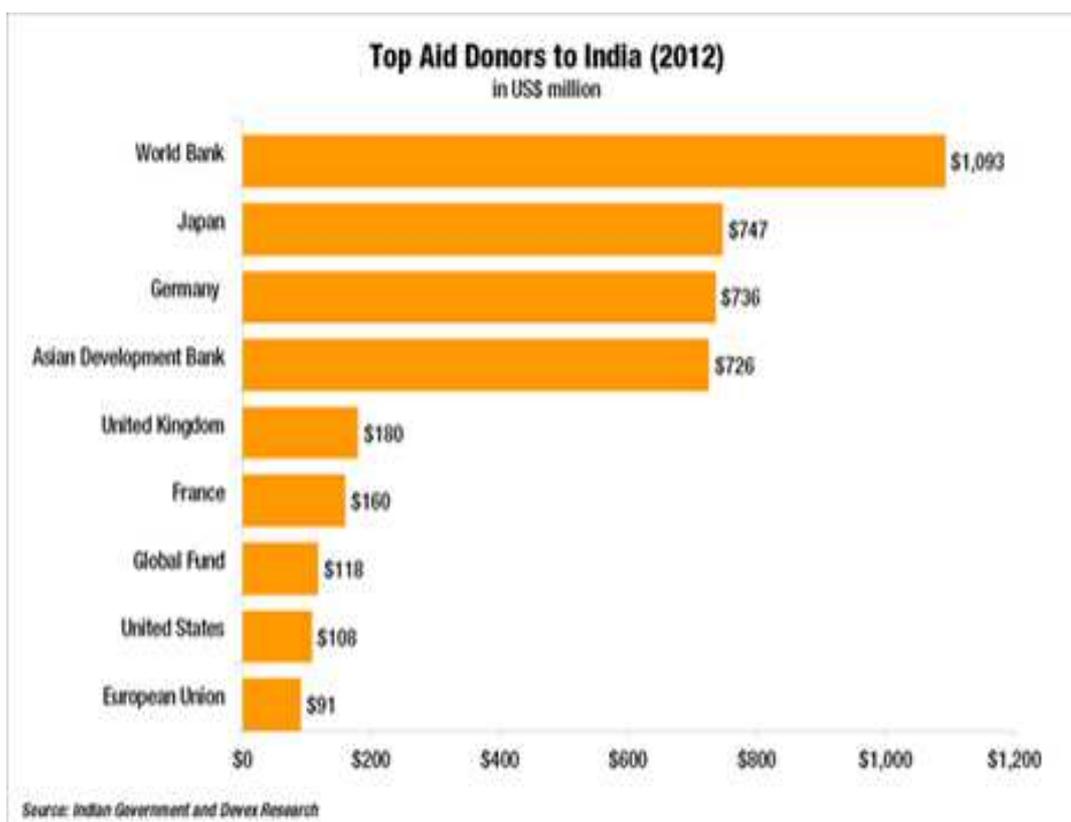
El cuadro siguiente refleja el cambio de postura de receptor a donante, en cuanto a los desastres naturales:

Cambio de Rol de la República de la India					
Donaciones a India			Donaciones de India		
Tragedia	Año	Principales donantes en dólares	Tragedia	Año	Principales donantes en dólares
Terremoto en Uttarkashi	1991	Reino Unido (8 millones)	Tsunami	2004	Sri Lanka (25 millones, medicinas, frazadas)
Terremoto en Latur	1993	Reino Unido (8 millones)	Huracán Katrina	2005	Estados Unidos (5 millones)
Terremoto en Gujarat	2001	Estados Unidos (17 millones), Reino Unido (21 millones), Alemania (9,5 millones)	Terremoto en Sichuan	2008	China (5 millones, carpas, frazadas, bolsas de dormir, medicinas)
Ciclón Belgalí	2002	Reino Unido (8 millones)	Ciclón Nargis	2008	Myanmar (frazadas, carpas, medicinas, comida)
Inundaciones en Bhar	2004	Estados Unidos (300 mil), Reino Unido (440 mil)	Terremoto y Accidente Nuclear en Fukushima	2011	Japón (vestimenta, sábanas)

India, como se ha dicho, de a poco se ha ido apartando de su rol de receptor de ayuda, actualmente solo recibe de Alemania, Japón, Rusia, Reino Unido¹⁵, Estados Unidos, Francia, Italia, Canadá y la Unión Europea. Estos y otros países fueron invitados a canalizar su ayuda a través de Organizaciones No Gubernamentales e instituciones multilaterales.

A pesar de su creciente habilidad para financiar sus gastos en desarrollo y de su propia emergencia como donante, el país continúa siendo uno de los líderes en recepción de ayuda extranjera. De acuerdo al CAD/OCDE, India fue el sexto receptor mundial de Ayuda Oficial al Desarrollo en 2011.

En el siguiente cuadro, se pueden observar los principales donantes de la India en 2012:



¹⁵ El Reino Unido ha ido reduciendo sus actividades como donante de la India en los últimos años. Recientemente, la Secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional, Justine Greening, anunció que el Reino Unido estará terminando la ayuda en subvenciones a India para el año 2015, aunque continuará su asistencia técnica, aunque con un presupuesto cercano al 10% del utilizado en 2012. www.devex.com 9 de Abril de 2013

Aunque los montos de la cooperación india son importantes, no se pueden comparar con los de China y mucho menos con los de los principales países del DAC/OCDE. En el caso indio no importa tanto cuánto da sino su habilidad para usar su asistencia al desarrollo, teniendo en cuenta cómo la dirige y qué ofrece.

India no solo ofrece ayuda, sino también un paradigma que se puede considerar exclusivo de la India. Mientras que los países de la OCDE promueven que el foco del DAC sea el desarrollo del sector social, y China ofrece su especialización en infraestructura, por su parte, el abordaje indio de la ayuda tiene que ver con su experiencia de desarrollo con democracia y crecimiento. “reflejando su herencia colonial, India se enfoca en pequeñas intervenciones, permite a los países receptores, definir sus propias prioridades e incentiva el crecimiento económico mutuo y los vínculos comerciales de largo plazo, antes que el simple impacto en el desarrollo” (Chanana: 2011).

Históricamente la cooperación de India no suele tener condicionalidades pero parte de la ayuda tiene que ser usada o gastada en la propia India. Por ejemplo, el Programa de Cooperación Técnica y Económica (ITEC) provee cursos para expertos en India, asimismo el EXIM Bank ofrece líneas de crédito que requiere la compra de bienes y servicios indios. Se puede decir que esto limita los beneficios directos del receptor, sin embargo sigue los consejos del economista Jagdish Bhagwati (2005) respecto a los efectos distorsivos que puede tener la ayuda extranjera si no se dice dónde o en qué tiene que ser usada. Esta es una cuestión de profundo debate académico.

India no tiene un comportamiento tendiente a la búsqueda de la renta. El país ha elegido compromisos de bajo impacto pero de largo plazo, dado que no se encuentra en condiciones de ofrecer grandes subvenciones. El programa ITEC ha entrenado una generación de burócratas y tecnócratas en y de otros países en desarrollo. India ha generado confianza con países amigos gracias a la creación de capacidades locales e infraestructura liviana mediante el servicio de consultorías. Además, aprovechando su herencia colonial, India se hace querer por gobiernos de países cansados de las condicionalidades de ciertos

estados occidentales. El resultado ha sido la acumulación de “Poder blando” en lugares donde India tiene una presencia desde hace un tiempo largo.

En los últimos años, determinadas acciones tomadas reflejan un cambio en las prioridades de cooperación del país. Primero, la ayuda se ha vuelto crecientemente global antes que regional, y dirigida a objetivos económicos antes que políticos. En su persecución de seguridad energética, India ha firmado acuerdos con los países del África Occidental, todos ellos ricos en petróleo, a través del TEAM-9. La primacía de beneficios económicos se refleja también en el crecimiento substancial del 11,3% (2004-2010) en los gastos del EXIM Bank, comparado con el 3,3% del gasto del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Otra característica que distingue al programa de cooperación indio es que la ayuda nunca aparece sola. Los compromisos no consisten solamente en la ayuda ofrecida, sino que son de amplio alcance, al mismo tiempo buscan incentivar el comercio bilateral y ganar acceso a nuevos mercados. Además, a menudo hay una participación mixta entre los sectores públicos y privados tanto para la provisión como para la demanda. Las empresas indias proveen de productos (ej.: los camiones y buses Tata que se venden al África) o consumen recursos naturales (Ej.: la petrolera ONGC Videsh), por este motivo, las subvenciones y los préstamos pretenden reducir el riesgo de entrada a los mercados para las compañías indias y disminuir los costos operacionales, creando la infraestructura necesaria (Chanana: 2011). Efectivamente, esto significa que el sector privado Indio se encuentra subsumido como una prolongación del mecanismo de donación y viceversa.

Esta situación podría parecer egoísta, sin embargo ofrece beneficios substanciales para ambos intervinientes. India gana experiencia y participación en nuevos mercados, mientras que el país receptor gana en tecnología, conocimientos y un modelo para un vibrante sector privado que se podría replicar a la propia realidad, aprendiendo de India y su exitosa historia (Rai/Simon: 2007).

La nueva visión de la política exterior india en cuanto a la asistencia al desarrollo, sigue la definición de Chaturvedi (2008), quien indica que para India “la cooperación al desarrollo es una herramienta importante para avanzar en sus metas estratégicas de política exterior; India tiene aún que evolucionar en el desarrollo de mecanismos para asegurar el uso efectivo de los objetivos estratégicos de la cooperación al desarrollo”.

CAPÍTULO IV

Estructura y prioridades de la Asistencia India al Desarrollo

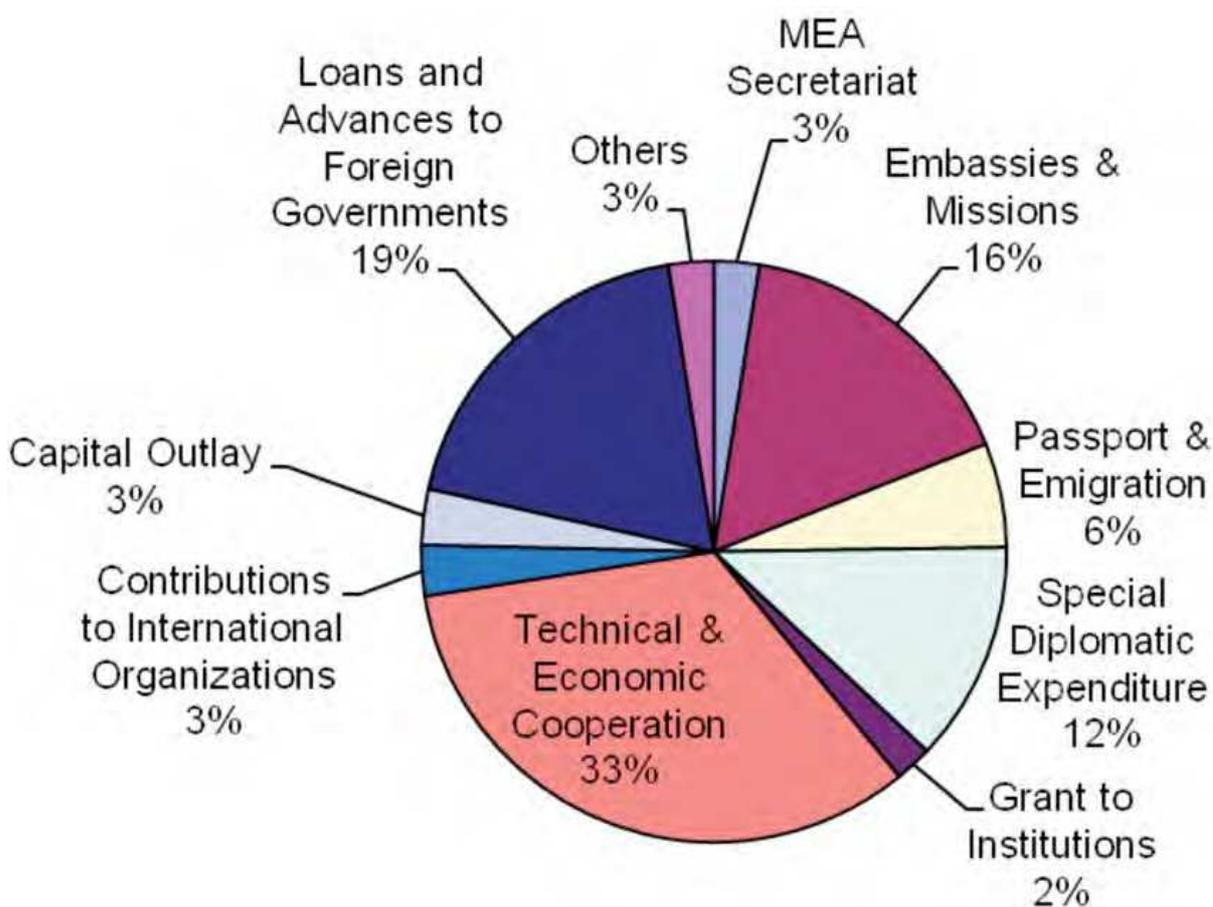
El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) es la institución que ejerce el liderazgo en cuanto a la cooperación al desarrollo, jugando un papel clave en la determinación de la naturaleza y los destinos de los programas de asistencia. Dentro de este Ministerio existe un departamento responsable de la ayuda, pero no tiene ni la autonomía ni la sofisticación de las agencias de cooperación de los países integrantes del CAD/OCDE. En India, el Ministerio de Relaciones Exteriores aconseja al Departamento de Relaciones Económicas perteneciente al Ministerio de Finanzas y trabaja en conjunto con el Ministerio de Comercio. Es decir, en India, hay variados organismos intervinientes en la cooperación con otros países, lo que provoca que se pierda información en el camino y que sea realmente complejo mensurar los aportes económicos como un total.

India utiliza tres modalidades básicas para promover su cooperación:

- a- subvenciones y préstamos a gobiernos.
- b- contribuciones a organismos internacionales e instituciones financieras.
- c- subsidios para préstamos preferenciales ofrecidos a través del Banco de Exportaciones e Importaciones de la India (EXIM Bank).

El siguiente cuadro representa las prioridades presupuestarias del Ministerio de Relaciones Exteriores, según datos oficiales, en donde se observa que los principales aportes corresponden específicamente a aspectos relacionados a la ayuda externa; entre ellos, Prestamos y Anticipos a Gobiernos Extranjeros (Loans and Advances to Foreign Governments); Contribuciones a Organismos

Internacionales (Contributions to International Organizations); Cooperación Técnica y Económica (Technical & Economic Cooperation); y Subvenciones a Instituciones (Grant to Institutions). De los otros ítems, como por ejemplo, los Gastos Diplomáticos Especiales (Special Diplomatic Expenditures), seguramente, parte de éstos se utilizan para gastos extraordinarios de la asistencia externa:



El Ministerio de Relaciones Exteriores, es el responsable directo de la asistencia a Bután, Afganistán y Nepal. El MRE también asesora a los Ministerio de Finanzas y de Comercio sobre la asistencia a otros países. Además financia otros programas como el Programa de Cooperación Técnica y Económica (ITEC) y el Consejo Indio para las Relaciones Culturales (ICCR).

A su vez, el Ministerio de Finanzas supervisa administrativamente los préstamos del Banco de Exportaciones e Importaciones. Agarwal (2010) afirma que “A pesar de la apariencia de ejercer una coordinación centralizada, no está claro que el MRE haya realmente integrado estos diferentes programas dentro de una estructura coherente para la ayuda al desarrollo”.

India sufre de una seria deficiencia de capacidad institucional para entregar montos grandes de ayuda directa de manera efectiva. Como señala Daniel Markey (2009) el programa de cooperación indio se encuentra limitado por los recursos disponibles para administrarlo, además goza de falta de transparencia y planificación estratégica a largo plazo.

Estas deficiencias exponen al país a todos los riesgos de la donación de ayuda, en particular a los alegatos de neo-colonialismo (una crítica que a menudo reciben los donantes del CAD/OCDE) o de socavar los derechos humanos (crítica habitual a China). Por ende, cualquier movida para expandir la ayuda directa debería realizarse con precaución.

Es realmente difícil saber cuánta ayuda provee la India, hacia dónde va y cuál es su propósito cierto. Ni el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) ni el Ministerio de Finanzas mantienen registros exhaustivos de la ayuda india. Los reportes anuales del MRE contienen información sobre el gasto de partidas de cooperación económica y técnica, pero estas cifras esconden tanto como revelan. Para empezar, no toda la asistencia india al desarrollo fluye a través de canales bien establecidos o bajo presupuestos claros. Por ejemplo, posteriormente al tsunami asiático del 2004, la decisión de proveer asistencia recayó en el Primer Ministro y las operaciones de asistencia médica, reparación de infraestructura y rehabilitación de servicios fueron ejecutadas por las fuerzas armadas del país.

En otros casos, diferentes ministerios y agencias gubernamentales comparten los costos de implementación. Por ejemplo, los proyectos hidroeléctricos de Tala y Punatsangchu en Bután – eventualmente, ambos le venderán energía a India- están siendo construidos con dinero y materiales indios, pero los costos

son compartidos en el MRE y el Ministerio de Energía. Lo mismo sucede con la más grande empresa pública petrolera, ONGC Videsh, que ha invertido más de diez millones de dólares en construir vías férreas en Nigeria. En estos casos existe una multiplicidad de beneficios indirectos para las naciones receptoras que deberían ser categorizados como ayuda india al desarrollo, sin embargo, no son registrados oficialmente (Rai/Simon: 2007).

Por otro lado, mucho de los compromisos presupuestados no se terminan ejecutando –al menos totalmente-, no hay flujo ni de dinero ni de materiales de los mismos, es decir, quedan solo en promesas.

India tampoco adhiere a ninguna definición estándar de ayuda al desarrollo. Lo que en India se llama “Asistencia al Desarrollo Extranjero” es usualmente una amplia variedad de cuestiones como subsidios, líneas de crédito, costos de viaje, costos de entrenamiento técnico, etc. La ausencia de definiciones exhaustivas, medidas y métodos contables pueden sugerir que India administra su ayuda precariamente y que no tiene propósito estratégico para ello. En el mismo sentido, se puede aseverar que los montos de la ayuda permanecen pequeños comparado con los donantes del CAD y de China.

El Gobierno Indio intentó crear de una Agencia de Cooperación Internacional India que permita superar muchas de las dificultades y desórdenes mencionados, presentando una propuesta en 2007 que fue desestimada en 2010 debido a la lucha de poderes entre las diferentes agencias de gobierno que participan de la ayuda exterior, dado que ninguna quería aceptar que la cooperación sea manejada centralizadamente por una sola entidad¹⁶. La rivalidad interministerial es muy intensa en política exterior, especialmente en la ayuda al desarrollo, en tanto que se encuentra al servicio de los intereses políticos y económicos del país. Mientras estas disputas prosigan, va a ser difícil concederle más recursos a la asistencia, tener un perfil mucho más alto y una estructura coherente.

¹⁶ <http://www.igovernment.in/site/india-drops-plan-external-aid-agency-37739>

Ante el fracaso suscitado en la creación de la Agencia de Cooperación Internacional India, el Ministerio de Relaciones Exteriores tomó en enero de 2012, la decisión de crear La Administración de Asociaciones para el Desarrollo (DPA), el cual es un organismo con similitudes a la agencia, aunque no centraliza toda la cooperación de la India, sino que aglutina y gerencia los proyectos iniciados desde el MRE, en todas sus etapas de desarrollo, desde la formulación, la ejecución hasta la evaluación.

Aunque se encuentra en un estado muy incipiente aún, en sus principios busca comulgar con la idea de la Cooperación Sur-Sur de Asociación para el Desarrollo. En este sentido, las necesidades son indicadas por los países socios y el MRE intenta acomodar las solicitudes recibidas a sus posibilidades técnicas y financieras. Al respecto, Syed Akbaruddin (Taneja: 2012), Secretario Adjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores, expresa "No nos gusta llamarnos a nosotros mismos donantes...le llamamos asociación en el desarrollo porque es en el marco de compartir las experiencias de desarrollo de cada uno. Sigue un modelo diferente del seguido en los patrones convencionales de cooperación Norte-Sur, por eso la designación como Administración de Asociaciones para el Desarrollo". Muchos de los proyectos de asistencia de India bajo la nueva coordinación de la DPA funcionan con estrictas consideraciones de Beneficios Mutuos. Aunque hay que decir que no faltan contradicciones, ya que algunos proyectos están atados a beneficios indirectos para la India que se los puede considerar como condicionalidades, como la promoción de las exportaciones indias y el requerimiento de tener acceso a los recursos energéticos de relevancia. De todos modos, como se mencionó anteriormente, LA DPA recién está empezando a funcionar, por lo cual no se puede hacer aún una evaluación seria sobre la misma y, menos aún, hacer un juicio de valor.

CAPÍTULO V

¿A qué países y regiones se orienta la ayuda?

India focaliza su ayuda al desarrollo en dos regiones geográficas: su vecindad inmediata, particularmente Bután, Nepal y Afganistán (con la sola excepción de Pakistán, con el cual mantiene un diferendo territorial desde la partición del sub-continente en 1947); y los países en desarrollo del África, donde India tiene una larga tradición de compromiso político vinculada a su liderazgo en el movimiento post-colonial y a un rol activo en la Commonwealth. De acuerdo a su intención de transformarse en una potencia mundial, India ha comenzado a expandir su asistencia a países y regiones cada vez más lejanas, desde el Asia Central hasta las islas del Océano Pacífico. Algunos de los países que actualmente reciben grandes montos de ayuda india, son Senegal, Tayikistán, Etiopía, Vietnam y Camboya.

Históricamente, Bután y Nepal han sido las principales naciones receptoras de la cooperación india. De hecho, Bután representa casi el 30% de la ayuda externa india entregada en los últimos quince años. La asistencia a Nepal y Bután se concentra mayormente en infraestructura, educación y salud. En efecto, mucha de la asistencia que india provee a sus vecinos es en proyectos de infraestructura que ofrecen valor agregado a largo plazo (Por ejemplo, los proyectos hidroeléctricos) y, además, crean una imagen positiva sobre el país. Afganistán se ha convertido en un recipiente significativo de la ayuda india al desarrollo y, si las tendencias actuales continúan, en poco tiempo, sobrepasará a Bután como el mayor receptor individual.

Mientras la ayuda india a Bután, Afganistán y Nepal se dedica principalmente a infraestructura y desarrollo social, la asistencia a otros países se encuentra dividida de la siguiente forma: 60% para formar empleados públicos, ingenieros y puestos gerenciales del sector público; 30% para proveer préstamos que permitan a los gobiernos extranjeros comprar equipamiento y servicios indios; y

10% para actividades relativas a la gestión de proyectos, tales como estudios de factibilidad y el envío de expertos técnicos de la India. El país provee muy poca asistencia al desarrollo en la forma de subvenciones en efectivo.

La ayuda india al desarrollo en el África representa un interesante contraste respecto a sus actividades en el sur asiático. Mientras la ayuda a esta última región se enfoca en salud, educación e infraestructura, en África la ayuda prioriza la capacitación técnica del sector público en todas sus formas (ministerios, empresas, hospitales, ferrocarriles y universidades públicas). Por su parte, el foco en su propia región está correspondido con las metas estratégicas del país, en cuanto a liderazgo regional e influencia. En las actividades en África es evidente la complementariedad existente entre sus intereses comerciales y políticos. La competencia con China en el África sirve como muestra del modo en que estos otros intereses afectan la política india. Esta competencia se centra en tres cuestiones fundamentales: influencia diplomática, reservas petroleras y mercados de bienes.

Con respecto a la influencia diplomática, a India no le falta buena reputación en África debido al apoyo dado en el pasado a la descolonización y a la lucha contra el Apartheid, pero recién en los últimos años las prioridades geopolíticas indias han empezado a incluir a este continente, por lo cual se encuentra relegado respecto a China. Este país tiene más misiones diplomáticas en África inclusive que Estados Unidos, y sus líderes y funcionarios visitan el continente de manera regular. La búsqueda india de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actúa como un fuerte incentivo diplomático para acumular apoyos allí. Asimismo, la presencia diplomática es fundamental en un continente rico en petróleo y que se está convirtiendo en un mercado de primer orden de las exportaciones indias, más aun resultaría inconcebible no tener esta presencia cuando se está en busca de ser una potencia global.

De hecho, la rivalidad de India con China es más evidente en la búsqueda de ambos países de los recursos energéticos africanos. El África posee alrededor del 8% de las reservas conocidas de petróleo, por lo cual es una posibilidad

atractiva para China, por ser el segundo importador mundial de energía, y para India, por ser el quinto. Como ya se ha dicho, África es más que una fuente de recursos estratégicamente importantes, es también un mercado creciente para las exportaciones. Por ser economías que crecen rápidamente, India y China precisan de nuevos mercados, especialmente esos donde el estilo de vida, los patrones de consumo y los niveles de ingreso son semejantes a sus mercados domésticos. Consecuentemente, las empresas indias han comenzado a invertir volúmenes significativos en el África (Agarwal: 2010).

De este modo, los intereses comerciales han sido incorporados dentro de los programas de ayuda en una variedad de formas. Muchas empresas indias se han dado cuenta que tienen límites naturales para crecer, al menos que busquen entrar en mercados no tradicionales para ellas. Para los exportadores indios está comenzando a tener más sentido, penetrar en los mercados africanos, donde los productos indios en ingeniería lumínica, bienes de consumo y productos intermedios, pueden competir en precio y, además, están bien adaptados a las condiciones locales. De hecho, muchos diplomáticos y donantes extranjeros consideran que una amplia parte de lo que India gasta en ayuda al desarrollo es nada más que un esquema de subsidios de exportación para tener superávit comercial.

En los últimos años, el deseo de beneficios directos está comenzando a permear la forma en qué India entrega su ayuda. El abordaje tradicional a largo plazo le ha sido útil, pero no provee la influencia geoestratégica que India busca y que China suele obtener. Por este motivo, India ha aumentado el uso de subsidios bilaterales, creciendo de un 71% de los gastos del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2004, a un 84% en 2010.

India apenas puede emparejar a China en términos de su generosidad, pero está tratando de expandir su influencia en África. India tiene un programa especial enfocado en países africanos, el Programa de Asistencia Especial a la Comunidad Africana (SCAAP), cuyos recipientes incluyen a Botswana, Camerún, Gambia, Ghana, Kenia, Lesoto, Malawi, Mauricio, Mozambique,

Namibia, Nigeria, Islas Seychelles, Sierra Leona, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

El establecimiento de la política exterior india se ha visto forzada a dar mayor prioridad al África, motivado en que el país enfrenta una crisis potencial en lo energético, dado que posee deficiencias energéticas estructurales, agravadas por el importante crecimiento de la última década¹⁷. Para continuar en el sendero de desarrollo y crecimiento, es necesario combatir este importante cuello de botella. Con este fin, India ha reforzado su ofensiva diplomática en el Golfo de Guinea –África Occidental-, donde un 70% del petróleo africano es extraído, prometiendo facilidades a créditos concesionales a ocho países ricos en ese recurso: Burkina Faso, Chad, Guinea Ecuatorial, Guana, Guinea Bissau, Costa de Marfil, Mali y Senegal. Estos países junto a India forman el Team-9, la Propuesta Tecno-Económica para la movilización África-India.

¹⁷ Es el 5º mayor consumidor de energía del mundo y se espera que para 2030 sea el 3º, según Naciones Unidas (Giaccaglia:2012).

CAPÍTULO VI

Educación e Investigación para el Desarrollo

Parte del rápido crecimiento indio se funda en los sectores de educación superior y tecnología. India tiene mucho que ofrecer a otros países en cuanto a posibilidades formativas, las cuales han establecido una presencia destacable en la ayuda india al desarrollo, con el Programa Indio de Cooperación Técnica y Económica (ITEC). Este programa también provee una base al país para expandir sus actividades de asistencia dentro de áreas que podrían ser vistas como de investigación para el desarrollo.

El programa ITEC está administrado por el Departamento de Relaciones Económicas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, a su vez, las misiones diplomáticas indias en el extranjero actúan como puntos de contacto. El programa cubre 156 países y junto al Programa de Asistencia Especial a la Comunidad Africana (SCAAP) son el principal vehículo para conducir la ayuda al desarrollo del país. Estos dos programas proveen asistencia técnica a países de Asia, Europa Oriental, África y Latinoamérica, en los siguientes seis componentes:

- a- Formación: A los profesionales de los países en desarrollo se les ofrece la posibilidad de efectuar cursos civiles o de defensa en distintos centros de excelencia de la India.

Los Cursos de Entrenamiento Civil son totalmente patrocinados por el Gobierno de India. Existen 47 instituciones efectuando 280 cursos de largo, mediano y corto plazo, durante el año. Los cursos ofrecidos son en una amplia gama de sectores y disciplinas del conocimiento y son elegidos en función de las necesidades e intereses de los países en desarrollo, así como del know-how indio. Dichos cursos han sido divididos en 7 categorías para su fácil identificación: 1) Contabilidad,

Auditoría, Sistema Bancario y Finanzas; 2) Tecnología de la Información, Telecomunicaciones e Inglés; 3) Administración; 4) Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Rural; 5) Cursos Especializados; 6) Cursos Técnicos; 7) Energías Renovables y Medio Ambiente.

En cuanto a los cursos de defensa, se entrena al personal perteneciente a las tres fuerzas de los servicios de defensa, el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, nominados por los países asociados al ITEC. Las actividades son realizadas en prestigiosas instituciones de la India, como el Colegio Nacional de Defensa, la Escuela del Personal de Servicios de Defensa, y otros. Estos cursos tienen la particularidad que también se ofrecen a militares y funcionarios de países con los cuales India no acostumbra a cooperar, pero en estos casos se realizan a cambio de los fondos para financiarlos. Se cubren las siguientes áreas: Seguridad y Estudios Estratégicos, Administración de la Defensa, Ingeniería Marítima y Aeronáutica, Logística, etc.

- b- Proyectos y actividades relacionadas a los mismos, como estudios de factibilidad y servicios de consultoría: India asiste a los países socios sobre la base de proyectos mutuamente acordados, para establecer tecnología, infraestructura y habilidades útiles a los recursos y las necesidades existentes por ambos países. A través de la asistencia a proyectos, India también demuestra aquellas capacidades y tecnologías que adquirió en el transcurso de su propio desarrollo.

También se realizan por el ITEC, estudios de factibilidad y se ofrecen servicios de consultoría a pedido de los países receptores de la ayuda. Los resultados de los mismos son entregados a los Gobiernos interesados para que lo usen del modo que crean conveniente.

- c- Provisión de expertos: expertos indios son delegados a solicitud de naciones amigas para asistir en actividades de desarrollo. Los expertos estudian los problemas por los que fueron convocados y sugieren

soluciones sin involucrarse activamente en las esferas socio-políticas y culturales del país.

- d- Tours de estudios: se realizan en India, también a requerimiento de los países socios. Determinadas áreas de interés son identificadas para la realización de programas de dos o tres semanas, en las cuales los visitantes son llevados a conocer centros de investigación, universidades, organismos públicos, empresas y diferentes sitios de interés de India.
- e- Donaciones de equipamientos a pedido de los países asociados: mediante el programa ITEC, el Gobierno de la India provee donaciones de equipamientos a países para ayudarlos en sus esfuerzos de desarrollo.
- f- Ayuda para la mitigación de desastres: India provee suministros de ayuda humanitaria, como alimentos, medicina y otros bienes similares en países golpeados por desastres naturales. Aunque es menos frecuente, en ciertas ocasiones, también se entrega asistencia de dinero en efectivo.

Bajo el programa ITEC, unos 3000 profesionales extranjeros reciben entrenamiento de corto plazo, cada año en la India, en distintos campos del conocimiento. Hay más de 40000 alumnos del programa ITEC alrededor del mundo. Según Primrose Sharma, Secretario Adjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Director del Programa, "ITEC es una parte exitosa y muy visible de la diplomacia india".

Actualmente, casi el 50% de todas las vacantes para cursos del programa tienen que ver con Tecnología de la Información. Una parte importante de la formación en el área se encuentra subcontratada a empresas privadas. Además, el programa ITEC provee becas a estudiantes extranjeros que deseen tomar cursos académicos regulares en la India.

El siguiente cuadro muestra los principales destinos del Programa Indio de Cooperación Técnica y Económica (ITEC) durante el ciclo financiero 2012-2013. Es interesante observar los países y regiones priorizados, así como el porcentaje que representan en el presupuesto de ayuda, según los datos oficiales:

Países o Regiones	Presupuesto del ITEC en millones de Rupias	Porcentaje en el total de la ayuda del ITEC
Bután	1171,06	36,21
Afganistán	491,16	15,19
Maldivas	30,00	0,93
Nepal	270,00	8,35
Países Africanos	237,50	7,34
Sri Lanka	290,00	8,97
Myanmar	125,00	3,87
Países Euroasiáticos	30,00	0,93
Bangladesh	280,00	8,66
Países Latinoamericanos	27,61	0,85
Mongolia	1,00	0,03
Otros	280,60	8,68

-Investigación para el Desarrollo

India, a pesar de ser un país pobre, ha invertido un enorme capital en los últimos 50 años para establecer un complejo nacional de universidades, laboratorios y centros de investigación especializados, de primer nivel mundial. Quien planeó semejante esfuerzo económico fue el Primer Ministro, Jawaharlal Nehru¹⁸, que vio necesario y prioritario el establecimiento de estos “modernos templos de la ciencia” para que India se convierta en un país tecnológicamente autosuficiente.

Hoy en día, India posee más de 200 universidades, 400 laboratorios nacionales y 1300 unidades de investigación especializadas. El país tiene la capacidad de producir casi todo, desde herramientas básicas a avanzados satélites. Aunque no todas estas instituciones son de excelencia o útiles en la adaptación de tecnología avanzada para propósitos avanzados, India ha podido construir una sólida infraestructura de investigación y desarrollo (Manning: 2006).

El gran volumen de la cooperación india al desarrollo está centralizado en instituciones pertenecientes al sector público porque prácticamente no hay tradición en el país de asociaciones público-privadas. Además, los profesionales del sector público son los únicos expertos disponibles para realizar las importantes tareas que conllevan la ayuda en desarrollo social, salud reproductiva, educación, tributación, finanzas, etc. Por lo tanto, la provisión de consultores independientes para trabajar en el extranjero, en general es escasa.

A pesar de la proliferación de institutos técnicos es difícil identificar centros específicos al desarrollo internacional. La multiplicidad de instituciones sumado a la ausencia de políticas centralizadas hacen que la investigación para el desarrollo sea por demás complicada. La mayoría de los conocimientos técnicos desplegados en el exterior, está conducida para resolver problemas de la propia India –escases de agua, enfermedades infecciosas, desempleo rural,

¹⁸ Jawaharlal Nehru, Primer Ministro indio desde la Independencia del país el 15 de agosto de 1947 hasta su muerte, el 27 de Mayo de 1964.

inequidad de género, etc.-, no tiene un conocimiento específico en las condiciones socio- económicos de esos países a los que se intenta ayudar. De hecho, mucha de las organizaciones mediante las cuales la ayuda es administrada, son elegidas por influencia de la burocracia estatal, antes que elecciones de índole estratégico o mediante una selección ejecutada a través de licitaciones competitivas.

Otras de las razones para la ausencia de investigación dedicada al sector de cooperación al desarrollo, es que existe una gran rivalidad interministerial respecto a los presupuestos, jurisdicciones, personal sobre las misiones en el extranjero.

Usualmente, el programa ITEC adjudica el trabajo técnico de campo y los aspectos operaciones de cualquier proyecto de asistencia al desarrollo a alguno/s de los institutos de investigación oficiales y a las agencias públicas. El programa en sí, queda como el órgano coordinador mediante el que la asistencia es ofrecida. Hay cientos de institutos indios y agencias públicas implicadas en las tareas de ayuda exterior, sin embargo, cuatro son particularmente activos:

- **Corporación Nacional de Investigación y Desarrollo (NRDC):** Es una empresa pública fundada en 1953 para actuar como vehículo para la transferencia tecnológica. Sus objetivos específicos son: desarrollar y comercializar tecnología relevante para las necesidades indias, especialmente en las áreas rurales; dar licencias y transferir tecnologías autóctonas a empresas privadas; y proveer capital de riesgo y asistencia tecnológica a emprendedores. En los últimos tiempos, ha cambiado su focalización, de conducir investigación y desarrollo a convertirse en un depósito de las tecnologías desarrolladas en varias instituciones gubernamentales. La Corporación se ha involucrado en proyectos de asistencia al desarrollo en Senegal, Egipto, Angola y Costa de Marfil, principalmente.

- **Institutos Indios de Tecnología (IITs):** Son un grupo de institutos públicos autárquicos dedicados a Administración y a Ingeniería. Hay 17 de estos institutos, de los cuales 9 fueron fundados entre 2008 y 2012, mostrando la importancia actual, dada por el Estado Indio, a los mismos. Los primeros fueron establecidos en las décadas de 1950 y 1960, con el apoyo tanto económico como en conocimientos, de varios países desarrollados, teniendo en cuenta que India, para aquellos años, era un país de reciente independencia.

Cada instituto tiene una historia diferente y una evolución específica y como centros de enseñanza avanzada, los IITs reúnen mucho de la mejor tecnología y de los principales científicos de la India. Estos institutos se encuentran también entre las primeras instituciones indias de educación superior en establecer vínculos industriales y oficinas de transferencia tecnológica, además de ser activos en investigación aplicada en relación a la tecnología de la información, la energía y la construcción. El Ministerio de Relaciones Exteriores utiliza a los IITs para realizar estudios de factibilidad de sus proyectos de ayuda internacional y aprovecha a sus expertos para enviarlos al exterior como asesores en los distintos proyectos.

- **Universidad Nacional Abierta Indira Gandhi (IGNOU):** Es la primera institución india de aprendizaje a distancia, establecida en 1985. Desde su nacimiento, la IGNOU ha experimentado un fenomenal éxito y crecimiento. Comenzó con 4000 estudiantes y hoy es considerada la universidad más grande del mundo con más de un millón de estudiantes una red de 47 centros de investigación regionales, más de 1200 centros de estudio en India y casi 300 centros en 38 países, principalmente en África, Asia Central y la región del Golfo Pérsico.

Con base en Nueva Delhi, esta universidad ofrece carreras de grado, posgrado y cursos profesionales en una serie de programas, que van de las ciencias sociales y el turismo, hasta la computación y la administración de empresas. La IGNOU tiene una aceptación social y

acceso político en muchas partes del mundo, como consecuencia de los vínculos históricos y culturales de India con muchos países en desarrollo y a su reputación como fuente de calidad educativa. Por ejemplo, aun en sociedades tradicionalmente cerradas como la de Arabia Saudita, la IGNOU posee tres centros y, en solo cuatro años, ha aumentado la matrícula de 63 a 900 estudiantes, de los cuales el 70 por ciento son mujeres.

- **Corporación Nacional de Industrias Pequeñas (NSIC):** Es una empresa pública encargada de promover las industrias de pequeña escala del país., especialmente en las áreas rurales. Ayuda en varias etapas de la producción, identificando tecnología, asegurando las materias primas, capacitando a los trabajadores y asistiendo en el alquiler y la compra de maquinarias. La NSIC ha colaborado en la creación de la que se considera es la primera generación de emprendedores modernos de la India, por lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores le ha encargado ofrecer cursos de formación a los países receptores de la asistencia exterior india.

CAPÍTULO VII

Organizaciones No Gubernamentales y Sector Privado

El involucramiento en las tareas de cooperación internacional de las grandes empresas del sector privado ofrece nuevas oportunidades. El sector privado indio tiene ventaja competitiva cuando opera en otros países en desarrollo porque las compañías indias están acostumbradas a operar en ambientes difíciles. Esto puede llevar a la colaboración con otros donantes, como ocurrió en Bután y en Afganistán, donde ciertos donantes eligieron proveer ayuda a través de compañías indias. Replicando esta estrategia, se podría beneficiar tanto a otros donantes como a recipientes, dado que India puede ofrecer tecnología más barata y, posiblemente, más apropiada sin traer aparejado ningún bagaje colonialista (Manning: 2006).

A pesar que no hay tradición en el país de asociaciones público-privadas, el Gobierno indio está haciendo grandes esfuerzos en integrar a las empresas indias en las operaciones de asistencia al desarrollo, no solo con un fin filantrópico, sino también para que las mismas sean actores relevantes en el proceso de convertir a India en un jugador estratégico a nivel internacional, ya sea como proveedor de fondos, tecnología o recursos humanos para otras economías.

También es importante el mayor impulso que le puede dar el Estado Indio al vibrante sector de Organizaciones de la Sociedad Civil de la India (Agrawal: 2007). Las ONGs están empezando a colaborar como mecanismo de entrega de la ayuda hacia otros países, asimismo pueden aportar a la coordinación con otros donantes.

La Sociedad Civil y las empresas indias se están volviendo cada vez más sofisticadas gracias a su profesionalización y a una mayor intervención en actividades de desarrollo interno y de naciones a donde India aporta alguna

forma de ayuda externa. Actualmente ofrecen sus habilidades, conocimientos y servicios en aquellos aspectos en los que las instituciones públicas aún no están capacitadas a ofrecerlos por sí mismas, ya por problemas relacionados a la burocracia estatal o por falta de recursos humanos profesionalizados en ciertos sectores económicos. Es decir, el sector privado y las ONGs, en muchas ocasiones, llenan los espacios que el Estado Indio no puede completar por sí mismo.

El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como eje de acción, fomentar el trabajo conjunto entre el Estado, las Organizaciones No Gubernamentales y el sector privado, dado que es fundamental para lograr el fortalecimiento de todos los actores involucrados, inclusive aquellos pertenecientes a los países receptores. Por ello, se piensa que estas oportunidades no podrán ser usufructuadas si India no tiene un abordaje de la ayuda con un sentido estratégico, más que transaccional (Manning: 2009).

Es importante identificar objetivos claros, prioridades a largo plazo y fortalezas, a la par de aceptar las limitaciones que subyacen a los beneficios de corto plazo. Más relevante aun, India debe reconocer que lo más valioso que tiene para ofrecer no es dinero, sino su propia experiencia de desarrollo basada en crecimiento con democracia, junto a una relativa estabilidad lograda gracias a los aportes de la empresa privada y a un sector social plural. Esta experiencia debería ser un elemento de valor de la asistencia india al desarrollo y no debería ser eclipsada por el aumento en el foco a las subvenciones que logran principalmente beneficios inmediatos.

CAPÍTULO VIII

Lineamientos sobre la Coordinación de la Asistencia al Desarrollo

India ha sido siempre un participante entusiasta del multilateralismo incluyendo Commonwealth, G-77, G-20, BRICS, Movimiento de los No Alineados y otros numerosos bloques de países en desarrollo. El país también ha abogado por la existencia de unas Naciones Unidas fortalecidas, ha jugado un rol central en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio y ha presionado en favor de la inviolabilidad de las leyes internacionales. En definitiva, India ha intentado en general ser un actor constructivo para la gobernanza global, apoyando un mundo multipolar con instituciones multipolares y marcos legales fuertes.

Esta preferencia por las iniciativas multilaterales continúa al día de hoy. India, ya es uno de los principales contribuyentes del Fondo para la Democracia de Naciones Unidas (UNDEF), recientemente ingresó a la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO) con estatuto de observadora y se encuentra trabajando duro en la conformación del Foro Regional del Sur Asiático. También está cabildeando para unirse a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). En los últimos años, junto a otros países emergentes, ha creado “formas innovadoras de colaboración interestatales” (Hirst: 2012) como el Foro de Diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y su Fondo para el Alivio del Hambre y la Pobreza, administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este programa está diseñado para aunar experiencia, conocimiento y recursos en pos de conducir los desafíos que el desarrollo depara.

India se siente cómoda con este tipo de cooperación Sur-Sur y con su larga trayectoria en el apoyo al multilateralismo en su más amplio sentido, sin

embargo, sus posturas e intenciones no siempre son las mismas. El ex Secretario de Relaciones Exteriores, Shyam Saran, (2012), comenta al respecto que “El multilateralismo indio ha tenido el propósito de proveer a la India una mayor influencia en las cuestiones internacionales. Esto era verdad tanto en el pasado, cuando India asumió el liderazgo de las nuevas naciones descolonizadas y, también lo es hoy, cuando India se ha posicionado como una de las voces de las economías emergentes que buscan dar forma a las reglas del mercado global”.

El apoyo de India por un mundo multilateral es estratégico antes que ideológico. Hubo muchas instancias donde el país ha demostrado ir en contra de la opinión global a fin de perseguir sus intereses estratégicos. Cuando ha tenido que responder a crisis humanitarias y políticas en su propia región, India se ha enfocado más que nunca en proyectarse como una potencia mundial. Estimulado por su creciente desarrollo económico y su confianza en asuntos globales, India ha optado más por una disposición a atacar los problemas unilateralmente antes que unirse a iniciativas internacionales.

La coordinación de donantes es un área donde India ha elegido evitar un compromiso mayor. A pesar de las continuas solicitudes de otros países, India ha mantenido una cierta distancia e independencia respecto a los integrantes del CAD y otros donantes. En cambio, ha preferido crear instituciones como el Foro de Cooperación al Desarrollo (DCF) y la Red Mundial de EXIM Banks e Instituciones Financieras de Desarrollo (G-NEXID). Esta situación se da porque, según Chanana (2011) “el sistema multilateral actual no está configurado para ofrecer incentivos suficientes a los donantes emergentes para que se comprometan al mismo”. Sin embargo, hay otras dos razones para la toma de distancia. Primero, una coordinación mayor estaría limitada por el diseño institucional indio para la entrega de ayuda, con esfuerzos distribuidos en una serie de ministerios. Cómo ya se ha mencionado anteriormente, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una función coordinadora, el resto de los ministerios tiene sus propios objetivos y presupuestos, tanto para los programas bilaterales como para el financiamiento de los organismos internacionales. Por ejemplo, el Programa Mundial de

Alimentos es apoyado por el Ministerio de Agricultura, pero el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola es financiado por el Ministerio de Finanzas. Segundo y más importante, la colaboración no se realiza porque India tiene objetivos diferentes al CAD y ha dedicado esfuerzos incansables en posicionarse como distinto a éstos y otros donantes. Esta separación es extremadamente valiosa para posicionar a India como un Socio en Desarrollo, compensando de alguna manera, los limitados recursos del país. Nada haría más daño a su reputación que ser un donante con un estilo soberbio, con todas las respuestas sin dar lugar para el diálogo o la adaptación de recetas al contexto cultural.

Aunque India casi no tenga historia en tareas de colaboración con otros países a la hora de ofrecer ayuda al desarrollo, muchos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores están analizando más profundamente este tipo de cooperación y han comenzado a reconocer que tiene cierto mérito e importancia efectuarla (Saran: 2012). Esta mayor amplitud de perspectiva está inspirada por experiencias recientes de trabajo con agencias de ayuda occidentales en una amplia campaña democrática en Nepal. Asimismo, la participación en programa de ayuda en Afganistán, ha producido para India, contactos más prolongados con otros donantes, dentro de un marco cooperativo, inclusive con integrantes del CAD/OCDE como Estados Unidos, Japón, Alemania y el Reino Unido. Pero principalmente, India ha mostrado su voluntad de comprometerse bilateralmente en actividades de colaboración en el África con países del sur del mundo en materia de desarrollo, como lo son Brasil, México y Sudáfrica.

Más allá de la creciente predisposición de India a coordinar su cooperación con otros países, existe también un deseo de éstos países a asociarse con India, debido principalmente, a su emergencia como un actor importante de la ayuda al desarrollo. El peligro subyacente sigue siendo, según los funcionarios indios del MRE (Konijn: 2012), dejarse imponer, al momento de establecer los lineamientos de la asociación, los modelos Norte-Sur de cooperación al desarrollo vinculados a la imposición de condicionalidades. A su vez, surge la pregunta de si los donantes del CAD están dispuestos a actuar bajo patrones

de cooperación más igualitarios y menos colonialistas respecto al país receptor de la ayuda, esto sería una condición sine qua non para India. Si bien, todas estas nuevas tendencias en la cooperación india, permanecen aún en etapas embrionarias, son un indicador a tener en cuenta.

Con estos antecedentes podría ser más fácil entender el posicionamiento más factible de la India en sus colaboraciones futuras con otros países comprometidos en la asistencia al desarrollo, especialmente los donantes del CAD/OCDE. Sin embargo, por el momento es difícil ver a India cambiar su política substancialmente; además, según su punto de vista estratégico, una colaboración mayor podría socavar la posición del país como uno de los voceros del mundo en desarrollo.

CAPÍTULO IX

Tendencias Emergentes y Perspectivas a Futuro

Existen muchas razones para pensar que India está convirtiéndose en un actor principal en el mundo de la cooperación al desarrollo:

- La geopolítica de ayuda y la postura india son de potencia mediana.
- Una serie de tendencias se han juntado para aumentar el perfil de la India.
- Muchos países desarrollados enfrentan serias dificultades financieras, mientras muchos donantes privados se han visto desencantados con la corrupción existente en varios países en desarrollo.
- Países en desarrollo como India, ven una oportunidad a través de la diplomacia económica, especialmente teniendo en cuenta la enorme necesidad de energía, el aumento de los recursos financieros y las ambiciones globales crecientes.

A la luz de estas tendencias, India está tratando de posicionarse como un líder en la cooperación Sur-Sur, un área en la cual el país tiene una vasta experiencia desde su rol clave dentro del Movimiento de Países No Alineados¹⁹. Para satisfacer las ambiciones que traen aparejadas este rol, India está formando y uniéndose a numerosos consorcios de ayuda al desarrollo. Mientras el país se va convirtiendo en un actor de relevancia global

¹⁹ El Movimiento de Países No Alineados (NOA y MPNA) es una agrupación de Estados que se formó durante el conflicto geopolítico e ideológico mundial de la segunda mitad del siglo XX, llamado Guerra Fría, que se manifestó con el enfrentamiento indirecto entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. La finalidad del MPNA era conservar su posición neutral y no aliarse a ninguna de las superpotencias ya nombradas. Aunque haya caído el Muro de Berlín (1989) y la URSS se haya disuelto (1991), la organización continúa vigente. <http://es.wikipedia.org>

en términos de participación como donante y se observa a sí mismo como una potencia emergente, va revisando la manera en que interactúa con el mundo. India nunca ha tenido una mirada ambivalente hacia el sistema multipolar. No obstante, ha tenido reservas sobre su propio y limitada influencia dentro del sistema, solicitando repetidamente un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las reformas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Recientemente, ha venido haciendo esfuerzos mayores para corregir esas limitaciones, su presupuesto a instituciones multilaterales se está incrementando rápidamente, en especial para aumentar su participación en el FMI y en el Programa Mundial de Alimentos (WFP).

La asistencia india al desarrollo recién ha comenzado y aún está muy rezagada comparado la china, que se estima es alrededor de seis veces mayor. Sin embargo, India posee un capital humano y un desarrollo científico que constituye un potencial tremendo para proveer ayuda técnica a otros países. India disfruta de una larga tradición democrática que puede ser relevante para las reformas de gubernamentales necesarias en muchos países pobres. También, posee la voluntad y la habilidad para movilizar recursos considerables para actividades humanitarias y de desarrollo específicas.

Mientras que India puede estar mejor posicionado en términos humanos, técnicos y geopolíticos, un programa de ayuda al desarrollo más efectivo y en expansión es necesario. La programación de la ayuda precisa de una mayor autoevaluación y de un compromiso político renovado. De acuerdo a Mukta Tomar, Secretario Adjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores indio (Frost: 2009), “Aunque el programa ITEC haya sido parcialmente un éxito, el gobierno debe considerar si India debería continuar invirtiendo en una gran cantidad de pequeños proyectos y cursos de formación o debería encargarse de menos proyectos pero más visibles”. Este debate se encuentra todavía en sus comienzos, pero hay muchos que sugieren que habría que comenzar a emular el modelo chino de alto perfil.

También, dentro del gobierno, hay una revisión en marcha sobre la extensión en la que India debería confiar en los préstamos blandos como parte de la

cooperación al desarrollo. Hay críticas surgidas especialmente de medios de comunicación que indican que ciertas líneas de créditos no fueron utilizadas para los servicios y compras originalmente solicitados, tanto por impericia en su gestión como por corrupción (Chanana: 2011). Otra razón para realizar una revaloración prudente del programa de ayuda al desarrollo es la cobertura mediática india respecto a China, que con frecuencia observa las dificultades crecientes que tiene este país en las naciones africanas. Los funcionarios indios monitorean cuidadosamente estas cuestiones, porque quieren asegurar que la ayuda india en África sea percibida como justa para las comunidades locales. De hecho, los funcionarios indios hacen un duro esfuerzo en asegurar que India evite, lo más posible, una reputación de productor de bienes y servicios poco confiables.

Los diferentes estamentos encargados de la política exterior en su conjunto, se ha dado cuenta que los mecanismos actuales para la provisión de la ayuda al desarrollo son muy ineficientes y demasiado burocráticos, por lo cual se están realizando debates con el fin de establecer canales de entrega más efectivos.

Si India quiere lograr su objetivo evidente de convertirse en un actor global, los esfuerzos de la ayuda india al desarrollo necesitarán mayores y más claros presupuestos, mejor señalamiento de los objetivos, entrega más efectiva de la ayuda y una administración más profesionalizada. A tales fines, el gobierno estuvo contemplando crear una nueva Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo, pero fracasó; ahora habrá que ver si la recientemente surgida Administración de Asociaciones para el Desarrollo (DPA), a mediano plazo es capaz de ser la agencia encargada de superar estas dificultades y se reconvierte en la Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo del país o si persiste como un organismo que sólo administra la asistencia impartida desde el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Si bien no cabe ninguna duda que India tiene afinidad con otros países en desarrollo, sus proyectos de asistencia externa parecen estar motivados principalmente por intereses estratégicos. Sus actividades de ayuda regional parecen motivadas por la búsqueda de garantizarle la integración económica,

la estabilidad política a nivel regional y la influencia creciente en lo global. Sus mayores esfuerzos globales, son construidos en vínculos históricos, pero a menudo estructurados con intereses comerciales estratégicos en mente. Aunque no sea estrictamente una condicionalidad, usualmente, la ayuda india está unida a la compra por parte del receptor de la misma, de bienes y servicios indios de sectores como los farmacéuticos, automotrices y de tecnología de la información.

Aunque India ha buscado comprometerse más profundamente con el sistema multilateral, su prioridad ha sido crear su propio nicho dentro del universo de la cooperación al desarrollo, y lo ha hecho utilizando su propia estrategia, distinta a las de otros donantes, especialmente al CAD/OCDE y a China.

China ha usado la ayuda para facilitar su acceso a recursos naturales, en cambio, el abordaje de India, como describe Kragelund (2010) es “en un escala más pequeña, algo más parsimoniosa y sin provocar las reacciones tan dicotómicas”. Puede argumentarse que este abordaje ha provocado que la ayuda india no haya alcanzado totalmente su potencial estratégico. Sin embargo, esta misma supuesta tranquilidad y baja escala, también han prevenido que el programa tropiece y se cometan fallas graves en su relación con los recipientes, sería terrible, dado que se encuentra aún en un período iniciático de su desarrollo.

El gran riesgo sería que el aumento de las donaciones indias, puede llevar a intentar la consecución de demasiadas cosas (Ej.: preminencia política en su vecindad, mayores vínculos económicos con el Este de África y el acceso a recursos estratégicos –naturales o militares- en Myanmar o África Occidental), exponiendo al país a las mismas críticas que se les realiza a China o a los Donantes tradicionales (Kragelund: 2010). Además sería un riesgo amplificado por las limitaciones institucionales que dificultan la transparencia y la rendición de cuentas. Todo indica que en el futuro cercano, las ambiciones de India intentarán superar la escasez de recursos y capacidades, promocionando sus fortalezas en los otros países en desarrollo, tales como lo son el sector privado y las ONGS.

Las Organizaciones No Gubernamentales están empezando a usar sus fondos en ayudar a otros países, por lo cual existe la perspectiva gubernamental de que sean una especie de poder “blando” del Ministerio de Relaciones Exteriores. Aunque esta política está siendo debatida por la Comisión de Planificación del Estado, se cree que posibilitará mayores asociaciones público-privadas para la ayuda al desarrollo.

En India, la definición y los marcos de estas asociaciones se encuentran en evolución permanente. Tradicionalmente, el gobierno ha tenido una actitud recelosa de las organizaciones privadas y de la sociedad civil. No obstante, esta situación está cambiando y la idea del impulso de organizaciones sin fines de lucro conectadas en redes internacionales y empresas privadas dinámicas, está empezando a ser usada para complementar los esfuerzos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Un desafío a tener en cuenta en el futuro de la asistencia exterior india son los límites que pueda tener, de acuerdo a los vaivenes de su economía. En la última década, el Producto Bruto Interno del país creció a un ritmo del 8 %, lo que posibilitó el crecimiento y desarrollo socio económico en muchos aspectos, entre ellos, la cooperación a terceros países. Sin embargo, en los últimos dos años, el PBI disminuyó a casi la mitad de crecimiento anual. Por ende, si India quiere aumentar su posicionamiento global, va a ser necesaria una economía robusta, floreciente y confiable.

Algunos países dependientes de la cooperación india como Afganistán y Bután están empezando a mostrar signos de preocupación ante la posible disminución de la ayuda india. Sobre esta situación, P. S. Raghavan, Secretario Especial de la DPA, afirma, “el volumen de dinero que el gobierno utiliza para los programas de ayuda tienen relación con la situación fiscal del país...si India sostuvo un promedio de crecimiento del 8 o 9 %, el presupuesto para los programas que hacemos en el extranjero, obviamente crecen en relación” (Taneja: 2012), lo cual corrobora la preocupación de los receptores de asistencia. Sin embargo, otros como Rajesh Rajagopalan, Profesor en la

Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Jawaharlal Nehru, creen que la disminución del crecimiento indio no debería afectar las ambiciones de ayuda al extranjero debido a su juventud como oferente y el relativo modesto presupuesto de ayuda que el país ha comprometido hasta el momento.

Algo más de 10 años atrás, los programas de cooperación internacional al desarrollo indios eran muy limitados, tanto en términos de recursos invertidos como de alcance geográfico. Sin embargo, hoy la ayuda india se ha extendido alrededor del mundo, con intervención en más de 60 países. Por tanto, tiene cierta razonabilidad las dificultades existentes y las discusiones sobre su viabilidad futura, más aun teniendo en cuenta que mucha de la actuación ha carecido totalmente de planificación, así y todo sigue creciendo a pasos agigantados, acompañando la pujanza del país en su intención de emerger como una potencia global.

CAPÍTULO X

CONCLUSIONES

En el marco de la investigación se ha satisfecho el primer objetivo general propuesto. A partir de los conceptos teóricos sugeridos, ha sido posible desarrollar una comprensión analítica de los Nuevos Actores Estatales en la Cooperación al Desarrollo y las relaciones dinámicas establecidas con sus modalidades de intervención y su relación con los países receptores. Todo esto, siendo consciente de la dificultad que implica focalizar la investigación en un solo caso (República de la India), por tal motivo se establecen permanentes comparaciones entre este caso específico con la cooperación al desarrollo efectuada por otros países considerados nuevos donantes y con países del grupo de donantes tradicionales englobados en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Asimismo, como fue mencionado en el apartado “Metodología y Técnicas”, no constituía una necesidad para el propósito de la pesquisa, analizar varios casos, dado que para no perder la exhaustividad pretendida, se tendría que haber realizado una investigación de dimensiones gigantescas. Por ello, la preferencia a establecer una dinámica comparativa entre el caso elegido y otros casos. Por otro lado, en ningún momento ha existido la intención de hacer generalizaciones, es decir, no se sugiere aquí que la política de India de asistencia al desarrollo sea semejante a la de otros países considerados nuevos actores, a lo sumo pueden existir líneas de contacto entre cada uno de ellos. Simplemente, se describe de manera crítica, un caso de modalidad de cooperación al desarrollo distinto al mayoritario y dominante, centralizado en el CAD/OCDE.

Respecto al otro objetivo general, existe la convicción de que el presente estudio constituye un aporte al Estado del conocimiento del funcionamiento de los nuevos actores estatales oferentes de cooperación al desarrollo, dado que en la revisión de diferentes fuentes bibliográficas y medios digitales, tanto en Argentina, en el resto de Latinoamérica, como en Estados Unidos y Europa, no se han hallado investigaciones o análisis que centren su atención en el caso de la República de la India, aun siendo considerado este país, en la actualidad, cómo la principal potencia emergente después de La República Popular China; y habiendo incrementado, tanto cuantitativamente como cualitativamente y de manera exponencial, su asistencia al desarrollo en los últimos diez años.

En cuanto a los objetivos específicos, se comprueba la existencia de países que actúan desde perspectivas de acción, estrategias, instrumentos y objetivos de cooperación distintos a los utilizados por los países del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE. Esta situación, desde ya se observa en más detalle en el caso elegido como referencia para la investigación, pero también se la puede ver de forma más sucinta en aquellos casos de nuevos actores utilizados para comparar determinar cuestiones, como por ejemplo, China.

Simplemente por el hecho de ser donantes y receptores de ayuda al mismo tiempo, hace que su perspectiva de acción sea diametralmente opuesta al de los donantes tradicionales. Por ello, desde el punto de partida niegan la utilización del término “donante” a la hora de denominar su rol como oferente. El caso de India es muy claro en este sentido, toda intervención de un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores o de cualquier otro organismo público vinculado a la ayuda al desarrollo, así como cada documento público sobre la asistencia al desarrollo del país, tratan a la relación de cooperación como de asociación para el desarrollo, jamás se habla de una relación entre donantes y receptores. Como política de Estado, India rechaza el concepto de “ayuda” utilizado en la cooperación tradicional, en donde un país otorga ciertos recursos económicos, materiales o técnicos, y otro país los recibe sin prácticamente tener la posibilidad de opinar cómo y para qué quiere utilizarlos. En este sentido, India sigue los postulados de la Cooperación Sur-

Sur, la cooperación que ofrece es de acuerdo a las necesidades del país receptor y de las posibilidades de India como oferente. Como principio rector, India ayuda a otro país que necesita de su cooperación, pero también ese país ayuda a la India, dándole la oportunidad de implementar la capacidad técnica y los conocimientos indios, en otros contextos distintos al suyo. Es decir, se tiene la intención de establecer una relación entre iguales en la búsqueda del desarrollo.

Al contrario de la visión del CAD, la ayuda india no se separa de otras relaciones políticas y económicas. Aunque es coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, variados organismos de distintos ministerios actúan en las actividades de cooperación, muchas veces creando situaciones de conflicto de poder entre áreas, dado por el interés de conducir o simplemente participar en las tareas de asistencia exterior. En los últimos años fueron realizados importantes intentos de crear una Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo pero las mencionadas disputas bloquearon su éxito. La reciente creación de la Administración de Asociaciones para el Desarrollo podría en el futuro convertirse en la agencia de cooperación del país, al menos es lo que esperan desde el MRE. De todos modos, la intención no es separar la ayuda de las relaciones políticas y económicas, sino lograr un mejor gerenciamiento de las actividades y de la provisión de los recursos humanos y financieros. Aunque mantener dichas relaciones unidas pueda conspirar contra su eficacia, ya que dificulta saber con certeza cuáles son los presupuestos vertidos para la cooperación al desarrollo, sin embargo existe en el Gobierno Indio la idea de que al estar transformándose en una herramienta importante de política de vinculación al mundo, precisa de los esfuerzos del Estado en su conjunto.

Otra diferencia de India respecto al consenso de donantes tradiciones surge en que no focaliza su cooperación en la reducción de la pobreza, sino en la búsqueda del desarrollo y del interés mutuo. Por ello sus intervenciones son en muchísimas áreas, que van desde la capacitación de funcionarios y expertos a las obras de infraestructura. Desde el punto de vista conceptual, la diferencia con la visión occidental de la cooperación internacional, es radical. Para India, el concepto de ofrecer ayuda con fines altruistas como puede ser cuando el

objetivo se centra en reducir la pobreza, crea una relación de dominante – dominado, en la que un país da ciertos bienes o servicios y el otro los recibe pasivamente, teniendo además que sentirse agradecido intervención. De aquí el rechazo indio al concepto de “donante”, ya que se establece una situación de caridad en la que uno siempre depende del otro y, este otro, maneja el poder en la relación. Este principio se ha visto también a la hora de recibir cooperación de otros países, desde que India ha empezado a crecer a tasas record en la última década, ha iniciado un progreso de rechazos de asistencia proveniente de los países occidentales, incluso con disputas diplomáticas, que llevan a pensar seriamente en quién es en realidad el interesado en establecer una relación de cooperación, si el oferente o el receptor.

India ha optado por tener un bajo perfil en su ayuda, lo que la diferencia de otros donantes como China o ciertos países occidentales. Ello sumado a que es vista como un igual por su situación de país en desarrollo y su tipo de vinculación poco soberbia, provocan una actitud más positiva y menos desconfiada de los receptores de la ayuda hacia las motivaciones indias.

En este sentido, aumentar la influencia geopolítica del país (en pos de convertirse en una potencia global) y generar un sentido común en favor de India en los países recipientes, es un objetivo fundamental, que se busca lograr desde un paradigma de cooperación diametralmente opuesto al CAD, centralizado en la referida situación de país en desarrollo. India es un país con un profundo tradicionalismo (religiones, patriarcado, castas), que hasta hace no demasiado tiempo sufría el colonialismo y con amplios sectores de la población sumergidos en la extrema pobreza, pero que a través de su experiencia de crecimiento con democracia, está consiguiendo gradualmente desarrollarse. Por este motivo, India se acerca de manera diferente a otras naciones del tercer mundo y, es tomado por estas, muchas veces, como un ejemplo a replicar.

Una característica particular de la cooperación India, es que la instrumenta con una amplia diversidad de herramientas. Principalmente la provisión de

inversiones “blandas” como el fortalecimiento de capacidades a través de cursos a recursos humanos en la propia India o la provisión de expertos en para capacitaciones en otros países, aunque también se apoyan proyectos de infraestructura mediante la asistencia técnica y financiera (subvenciones y créditos).

La estrategia de cooperación también está emparentada a la búsqueda de recursos, principalmente energéticos, para sostener su crecimiento económico, por ello, la ayuda se ha vuelto crecientemente global antes que regional. En su persecución de seguridad energética, se ofrece realizar obras de infraestructura, a cambio de que parte de estos recursos puedan ser conducidos a la India.

Otra característica que distingue al programa de cooperación indio es que la ayuda nunca aparece sola. Los compromisos no consisten solamente en la ayuda ofrecida, sino que son de amplio alcance, al mismo tiempo buscan incentivar el comercio bilateral y ganar acceso a nuevos mercados. Además, a menudo hay una participación mixta entre los sectores públicos y privados tanto para la provisión como para la demanda.

India se enfoca en pequeñas intervenciones, permite a los países receptores, definir sus propias prioridades e incentiva el crecimiento económico mutuo y los vínculos comerciales de largo plazo, antes que el simple impacto en el desarrollo. Todo esto basado, en lo que se observa como más innovador y diferenciado en su cooperación, toda relación que quiera perdurar, ya sea, amistosa, diplomática, comercial o de cooperación precisa de la confianza entre las partes. Este es un eje fundamental en el que se centra el programa indio de asistencia al desarrollo.

Respecto al segundo objetivo específico, la política de India concuerda con los postulados de Robert Keohane (1989), quién cree que la cooperación puede producirse sobre la base de intereses complementarios, sin descartar que haya de todos modos, factores de poder en juego. En este sentido, India ha

procurado no imponer condicionalidades. Como se ha visto, India busca el beneficio mutuo a través de una relación de sociedad, en que la asistencia se otorga de acuerdo a las necesidades del socio receptor y las posibilidades que tiene India para ofrecer. Sin embargo, lo que se propugna en la teoría, muchas veces en la práctica no se resuelve de la misma manera, ya que las asimetrías de poder existen y condicionan las negociaciones.

India, como socio en desarrollo ha intentado tener acuerdos más igualitarios, aprovechando su herencia colonial, India se hace querer por gobiernos de países cansados de las condicionalidades de ciertos estados occidentales. El resultado ha sido la acumulación de “Poder blando” en lugares donde India tiene una presencia desde hace un tiempo largo. A pesar de ello, hay en ciertas situaciones que se puede considerar que ha aplicado condicionalidades, aunque no de manera compulsiva y coactiva como en el caso de otros países oferentes de cooperación.

En las actividades de cooperación de India no suele haber condicionalidades en el sentido dado al concepto en el marco teórico. No es posible afirmar taxativamente que las pretensiones que pone India en juego durante la negociación con el país receptor sean “exigencias unidas a una acción de cooperación hasta el punto de ser prácticamente más importante el cumplimiento de la condicionalidad que la cooperación en sí”, ni mucho menos la búsqueda de una confluencia de agendas. No obstante, parte de la ayuda tiene que ser usada o gastada en la propia India. Por ejemplo, el Programa de Cooperación Técnica y Económica (ITEC) provee cursos para expertos en India, asimismo el EXIM Bank ofrece líneas de crédito que requiere la compra de bienes y servicios indios. Inclusive en la recientemente surgida Administración de Asociaciones para el Desarrollo (DPA), algunos proyectos están atados a beneficios indirectos para la India que se los puede considerar como condicionalidades, como la promoción de las exportaciones indias y el requerimiento de tener acceso a los recursos energéticos de relevancia.

Prácticas como las observadas son habituales por parte de India, pero como se ha dicho, sin ejercer un poder coercitivo hacia su interlocutor. Aunque pueda

parecer una contradicción entre lo dicho y lo hecho, este tipo de demandas en el caso de la India es imposible de evitarlas por el momento, justamente por su posición de país en desarrollo precisa ofrecer un aporte al desarrollo del país receptor pero también necesita procurar un beneficio para que su propio desarrollo sea sustentable.

El punto tratado en el último párrafo confluye con el primer objetivo supletorio; India tiene una visión distinta de lo que es ser un cooperante al desarrollo respecto a la perspectiva Norte – Sur. Se podría decir que es más ética, dado que ofrece una mayor horizontalidad en la relación, junto a un beneficio mutuo y equitativo en búsqueda de un desarrollo real. Sin embargo, esta situación no implica que no prime su interés estratégico nacional (no siempre coincidente con su interés ideológico o ético), hoy en día focalizado en la intención de transformarse en una potencia mundial. Para ello, la política exterior india precisa del aumento gradual en la satisfacción de tres metas interconectadas: liderazgo regional, influencia diplomática y provisión de recursos energéticos.

La cooperación al desarrollo es una de sus herramientas en pos de su objetivo y, teniendo en cuenta que es una herramienta y no un fin, muchas veces deja de lado ciertos aspectos de su ideario de acción. Especialmente, en la actuación en su vecindad, donde en ocasiones actúa ejerciendo el poder dominante, olvidando el trato igualitario defendido; aunque no sea justificación, quizás esto sucede porque ya tiene una influencia ganada en estos países, por lo cual no necesita venderse a sí misma. En otras regiones, principalmente en el África, donde la influencia aún está buscándose, la práctica se asemeja más al discurso. Siguiendo a Keohane y Nye (1988), el interés de India es que exista una interdependencia, con efectos recíprocos, más allá que no siempre sean simétricos. En el África, India ofrece una variedad de servicios y bienes con el fin de poder ingresar y satisfacer los intereses complementarios que posee en el continente, como ser la competencia por influencia geoestratégica con China y el acceso a recursos energéticos, primordiales si quiere continuar creciendo al paso de la última década.

Con el mismo fin de convertirse en potencia global, India ha aumentado el uso de una herramienta como los subsidios bilaterales, que otorgan beneficios rápidos pero que es contradictoria a su estrategia de realizar intervenciones a largo plazo. Además, ha comenzado a expandir su asistencia a países y regiones cada vez más lejanas.

Asimismo India siempre tuvo preferencia por las iniciativas multilaterales, siendo un actor constructivo para la gobernanza global, apoyando un mundo multipolar con instituciones multipolares y marcos legales fuertes, con la intención de tener mayor influencia en las cuestiones internacionales. No obstante, aquí también tiene un modo de actuar realista, priorizando su interés estratégico antes que ideológico. Hubo muchas instancias donde el país ha demostrado ir en contra de la opinión global a fin de priorizar sus intereses. Cuando ha tenido que responder a crisis humanitarias y políticas en su propia región, India se ha enfocado más que nunca en proyectarse como una potencia mundial. Estimulado por su creciente desarrollo económico y su confianza en asuntos globales, India ha optado más por una disposición a atacar los problemas unilateralmente antes que unirse a iniciativas internacionales.

En cuanto a la coordinación de donantes, India ha elegido evitar un compromiso mayor, compatibilizando de esta manera su interés ideológico con el estratégico. A pesar de las continuas solicitudes, India ha mantenido una cierta distancia e independencia respecto a los integrantes del CAD/OCDE, debido a que tiene objetivos y modalidades de cooperación diferentes, así ha dedicado esfuerzos incansables en posicionarse como distinto a éste. Esta actitud es extremadamente valiosa para posicionar a India como un Socio en Desarrollo, compensando de alguna manera, los limitados recursos del país. A pesar de la reticencia en un principio, India ha comenzado a comprometerse en tareas de coordinación con otros cooperantes emergentes como Brasil o Sudáfrica.

En lo que se refiere al segundo y último objetivo supletorio, la tarea de generar propuestas para disminuir las asimetrías de poder existente en la relación donante – receptor se ha logrado con la introducción al lector de un caso, como el de India que es misterioso en Latinoamérica y también en regiones más próximas a aquel país, como Europa. Por tanto, se concluye que el caso de India puede brindar enseñanzas útiles a otros países oferentes emergentes y, por qué no, a naciones donantes con tradición en la cooperación internacional desarrollo.

En la práctica podría parecer imposible que no existan asimetrías de poder, sin embargo, se puede tender a disminuir las mismas. En sus propios postulados, India propone que en sus actividades de cooperación haya una relación de igualdad, aunque, como se ha visto anteriormente, en ocasiones no actúa muy simétricamente.

La estrategia india de ofrecer ayuda de acuerdo a sus patrones filosóficos culturales, en los cuales combina una actitud positiva hacia la vida y el futuro con un relacionamiento con el otro, de bajo perfil y con rasgos de humildad, está logrando que muchos países receptores la elijan antes que a los donantes del CAD o que a China, cuyas estrategias de acción son mucho más soberbias, ya que intentan imponer más que consensuar su asistencia al desarrollo. Además, India en su ideario, intenta promover y replicar su experiencia de crecimiento con democracia, pero sin imposición de recetas que no consideren el contexto cultural y la realidad socio-económica y política de cada país, por ello, el que propone las prioridades, en general es el receptor.

La estrategia de un abordaje más equitativo desarrollada por India, del mismo modo que otras modalidades igual de valorables utilizadas por otros nuevos actores estatales, les permite ganar prestigio entre los países socios receptores, incrementando a paso firme su influencia diplomática y su posición como actores emergentes globales, en detrimento de donantes tradicionales, cuyas magnitudes totales de ayuda son aún muy superiores, pero que, sin embargo, están viendo agotadas sus modalidades por propia decisión de las

naciones receptoras, que gradualmente están empezando a hacer oír sus posturas divergentes.

Para finalizar, se han logrado cumplir las propuestas y los objetivos de la investigación considerados en el planteamiento de la misma. Fue posible hacer un recorrido de la actualidad de los Nuevos Actores Estatales Emergentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo; además de realizar una descripción crítica del caso propuesto, utilizando lógicas comparativas, revisión del Estado del Arte, implementando los conceptos pertinentes a la pesquisa, analizando los mecanismos de cooperación, de utilización o no de las condicionalidades y las relaciones de poder existentes entre los países o grupos de países interactuantes.

Bibliografía

- Agarwal, Manmohan (2010) "Economic Cooperation among the BRIC" en RIS Policy Brief 48. New Delhi.
- Altenburg, T / Weikert, J (2006) *Oportunidades y Límites en la Cooperación Triangular*. DIE Discussion Paper. Bonn.
- Ander-Egg, Ezequiel (1971) Capítulo 4 "Esquemas o niveles de investigación. Ubicación del problema metodológico", en Ander-Egg (1971).
- Benessaieh, Afef (2004) "¿Civilizando la Sociedad Civil?" en Mato, Daniel (Coord.), *Políticas de Ciudadanía y Soc. Civil en Tiempos de Globalización*. Caracas: FACES.
- Berger, B. / Wissenbach, U. (2007) *EU-China-African Trilateral Development Cooperation: Common Challenges and New Directions*. DIE Discussion Paper. Bonn.
- Bhagwati, Jagdish (2005) "A Chance to Lift the Aid Curse" en Wall Street Journal, 22/03/2005
- Browne, Stephen (2006) *Aid & Influence. Do Donors Help or Hinder?* London: Earthscan
- Caïs, Jordi (1997) *Metodología del Análisis Comparativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Chanana, Dweep (2011) "India`s Transition to Global Donor: Limitations and Prospects" en Análisis del Real Instituto (ARI), Real Instituto Elcano.

Chaturvedi, Sachin (2008) "Emerging Patterns in Architecture for Management of Economic assistance and Development Cooperation: Implications and Challenges for India" en RIS Discussion Paper 139. New Delhi.

Chaturvedi, Sachin (2008) "Emerging Aid Architecture: Tightening the Conditionalties?" en RIS Policy Brief 37. New Delhi.

Dubois, Alfonso (2005) "Equidad, Bienestar y Participación. Bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo" en Interior N° 26.

ECOSOC (2008) *Background Study for the Development Cooperation Forum – Trends in South-South and Triangular Cooperation.*

Frost, Ellen L. (2009) "India's Role in East Asia: Lessons from Cultural and Historical Linkages" en RIS Discussion Paper 147. New Delhi.

Giaccaglia, Clarisa (2012) "Estrategias de Política Exterior de los Poderes Medios Emergentes: India, Brasil y Sudáfrica en la post-Guerra Fría. El Caso de IBSA (2003-2010)", Tesis Doctoral. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Goldin, Ian / Reinert, Kenneth (2007) *Globalización para el desarrollo: Comercio, Financiación, Ayuda, migración y Políticas.* Bogota: World Bank y Planeta.

Grimm, S. / Humphrey, J. / Lundsgaarde, E. / de Sousa, S. (2009) "European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development". Working Paper. Seventh Framework Programme, European Union, Brussels.

Harris, D. / Moore, M. / Schmitz, H. (2009) "Country Categorizations for a Changing World". Bonn: German Development Institute.

Hirst, Mónica (2012) "Emerging Powers and Global Governance" en www.udesa.edu.ar , Universidad de SanAndres.

Hirst, Mónica (2010) "Entre lo Conceptual y lo Político" en Voces en el Fénix N° 4. Buenos Aires.

Jain, Rajendra K. (2012) "The European Union and the Emerging Asian Powers of China and India". Real Instituto Elcano.

Keohane, Robert (1989) *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: GEL.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988) *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.

Konijn, Peter (2012) "International cooperation in a multipolar world: the role of emerging powers" en Society for International Development. Holanda.

Kragelund, Peter (2008) "The Return on Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?" en Development Policy Review 26. London: ODI.

Kragelund, Peter (2010) "The Potential Role of Non-Traditional Donor`s Aid in África" en Issue Paper N°11, International Centre for Trade and Sustainable Development. February.

Large, David (2008) *Beyond "Dragon in the Bush": The Study of China-Africa Relations*, en Oxford: African Affairs.

Manning, R. (2006) *Will "Emerging Donors" Change the face of international Cooperation?* en Development Policy Review 24. London: ODI.

- Markey, Daniel (2009) "Developing India's Foreign Policy "Software"" en *Asia Policy* N°8, July.
- Marradi, A. / Archenti, N. / Piovani, J. (2007) *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- Morgenthau, Hans J. (1986) *Políticas entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- Ortiz Roca, Humberto (2005) "Condicionalidades de la Cooperación Internacional" en *Revista Vinculando*. México DF.
- Rai, Vinay y Simon, William L. (2007) *Think India*. New York: Plume
- Rich, Roland (2004) "Applying Conditionality to Development Assistance" en *Agenda*, Volumen 11, Número 4.
- Sanahuja, José Antonio (2003) "La cooperación al desarrollo: entre la globalización y la guerra contra el terrorismo", en CICODE, Madrid/Mimeo.
- Saran, Shyam (2012) "The Evolving Role of Emerging Economies in Global Governance – An Indian Perspective" en *Research and Information System for Developing Countries (RIS)*. New Delhi.
- Saran, Shyam (2012) "India and Africa: Development Partnership" en *RIS Discussion Paper 180*. New Delhi.
- Sartori, Giovanni (1984) *La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sautu, Ruth (2001) *Todo es Teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges. Conference of Southern Providers. Conference Report. 15 y 16 de Abril de 2013. New Delhi: Research and Information System for Developing Countries (RIS).

Taneja, Kabir (2012) "India sets up global aid agency" en The Sunday Guardian. 1º de Julio de 2012. New Delhi.

Vásquez, John (1991) *El Poder de la Política de Poder*. México: Gernika.

Woods, N. (2008) "Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance" en *International Affairs* 84.

Sitios Web

Consejo Indio para las Relaciones Culturales (ICCR): www.iccrindia.net

DEVEX: www.devex.com

Diplomacia Pública de India: www.indiandiplomacy.in

Fondo para la Democracia de Naciones Unidas: www.un.org/democracyfund/

IGovernment: www.igovernment.in/site/india-drops-plan-external-aid-agency-37739

Ministerio de Estadísticas e Implementación de Programas: www.mospi.nic.in

Ministerio de Relaciones Exteriores de la India: www.mea.gov.in
http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/21385_Annual_Report_2012-2013_English.pdf

Portal Nacional de la India: www.india.gov.in

Programa Indio de Cooperación Técnica y Económica (ITEC): www.itec.mea.gov.in

Research and Information System for Developing Countries (RIS): www.ris.org.in

