

De la "graduación" a la "gradación": un nuevo enfoque para la cooperación al desarrollo de EU-LAC

Jonathan Glennie es escritor, investigador y defensor de derechos humanos y cooperación internacional.

Si bien las finanzas son solo un componente de la relación EU-LAC, sin embargo, las consideramos como fundamentales. En su reciente carta a Jutta Urpilainen, la nueva Comisionada de la UE para las Asociaciones Internacionales, la presidenta entrante de la UE, Ursula von der Leyen pide, "un nuevo mecanismo de coordinación integral con el objetivo de garantizar que utilicemos colectivamente [la considerable capacidad financiera de asistencia de la UE, sus Estados miembros las instituciones financieras internacionales en las que poseen acciones] de una manera coherente que promueva los valores y objetivos estratégicos de la UE".

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es, quizás, la fuente de financiación cuyo futuro es más incierto en la relación EU-LAC. ¿Cuál es el futuro de la AOD de la UE (de las instituciones de la UE y los miembros de la UE) ya que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe movilizan más financiamiento de forma independiente de fuentes públicas y privadas, y dado que están significativamente mejor que otras partes del mundo? ¿Qué hace que la AOD tenga un valor especial frente a otros flujos de financiación?

El lenguaje de la "graduación" es generalizado en el sector del desarrollo, en particular con respecto a la región de ALC.

Se supone que las finanzas públicas internacionales favorables pronto se agotarán a medida que los países de ALC superen el umbral arbitrario de renta media. Sin embargo, hay pruebas contundentes de que la ayuda financiera sigue siendo crítica para el progreso, incluso a medida que aumenta el PIB/cápita.

Muchos de los desafíos de los ODS en ALC requieren grandes cantidades de financiación pública.

Continúan las discusiones sobre el nivel correcto de transferencias financieras favorables a la región de ALC dada su incesante necesidad y su importancia política y ambiental. Por poner un ejemplo, a medida que los recientes incendios de la región amazónica fueron noticia en todo el mundo, se hizo más claro que nunca antes que la UE desempeñará un papel fundamental en la protección de este bien global, y que se requerirá dinero para tal fin.

A menudo, se argumenta que los países que cruzan el umbral de renta media, según lo definido por el Banco Mundial, deberían "graduarse" de la AOD, es decir, de transferencias financieras favorables. Paul Collier, autor de influyentes libros sobre ayuda como "Bottom Billion", ha alegado que: "no hay lugar para la cooperación al desarrollo en países de renta media". Sin embargo, las transferencias financieras favorables pueden seguir desempeñando un papel en la catalización del cambio en dichos países. En lugar de graduarse de la ayuda en sí, los países deben dejar de depender de la ayuda, una distinción fundamental.

En su estudio sobre el impacto de la Agenda de París sobre la eficacia de la ayuda, Wood et al. (2011) llevaron a cabo estudios de casos de países. Su análisis de Colombia, un país que recibe cantidades muy pequeñas de apoyo financiero en relación con su PIB, argumenta que:

“la evaluación [de la ayuda a Colombia] encontró que, en ciertos campos, tales como el medio ambiente, el fortalecimiento institucional y el apoyo al sistema productivo, así como los problemas relacionados con la lucha contra la desigualdad, el desplazamiento interno y las violaciones de los derechos humanos, el uso selectivo de la financiación de la ayuda, la experiencia y la experiencia compartida fueron ‘un factor determinante para lograr mejores resultados de desarrollo’”(énfasis agregado).

La dependencia de la ayuda es perjudicial, socava el desarrollo a largo plazo de las instituciones y subyuga las opciones de políticas autónomas a las preferencias de los proveedores externos de ayuda. Pero la ayuda a niveles relativamente bajos (en comparación con el PIB y el gasto público) puede ser un apoyo crucial para el progreso. La ayuda como proporción de la PIB nunca ha sido alta en la región de ALC, y ha disminuido aún más con el tiempo, de aproximadamente más del 0.5% de la PIB a fines de la década de los ochenta a poco más del 0.2% en 2016.

Estas cantidades son pequeñas, en relación con el tamaño de la economía receptora, pero aún pueden ser grandes con respecto a la ayuda global, por ejemplo, para un país muy grande como China o India o, en ALC, Brasil o México. Miles de millones de dólares de ayuda seguirían siendo solo un pequeño porcentaje del tamaño total de la

economía (por ejemplo, USD 2 mil millones de ayuda financiera a Brasil equivaldrían al 1 % de la economía).

Los países de América Latina y el Caribe deberían rechazar la idea de que las transferencias financieras favorables no continuarán inevitablemente. La región habla con una voz a veces confusa sobre este tema, presionando por más ayuda y al mismo tiempo aceptando la narrativa dominante de que es poco probable que haya más ayuda.

Las categorías de ingresos están desactualizadas.

La agenda de los ODS deja claro que los países con mayores ingresos/capital siguen evolucionando y desarrollándose, y aún pueden beneficiarse enormemente de la ayuda externa para lograr objetivos ambiciosos. Pero la clasificación de los países por estado de ingresos significa que es menos probable que reciban cooperación para el desarrollo en términos favorables, y que sus necesidades de desarrollo pueden tener menos prioridad en los acuerdos comerciales y otras relaciones políticas. Los países de altos ingresos generalmente no se consideran "en desarrollo", aunque el término es flexible (cinco de los países de renta alta de ALC todavía son elegibles para préstamos del BIRF).

Martin Ravallion, el exdirector del Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial, argumentó que "¿no es hora de que queden enterrados estos umbrales de ingresos arcaicos para 'graduarse' del estado de 'bajos ingresos'?" Muchos académicos, incluido José Antonio Alonso, han demostrado cómo se pueden aplicar diferentes criterios para acceder a

asistencia variada y complementaria. Los ALC deberían crear un sistema de categorización más apropiado. El sistema actual ya ha sido muy criticado, pero no ha surgido una contrapropuesta clara, lo que significa que los debates generalmente vuelven al lenguaje antiguo de "desarrollado" y "en vías de desarrollo" y las categorías de ingresos tradicionales. Los académicos de la región de ALC han liderado gran parte del pensamiento en esta área y deberían ser más audaces al establecer un nuevo sistema. Podría aplicarse en primera instancia a la región misma. En particular, Francisco Sagasti, el académico peruano, ha liderado la crítica de términos como "graduación" y prefiere la "gradación", es decir, relacionar las transferencias de ayuda con cuestiones contextuales más allá de solo el PIB/ cápita. Los países de la región deben establecer una comisión regional para brindar orientación sobre la graduación.

La UE como referencia propia

La propia UE demuestra la importancia de las transferencias favorables para apoyar el desarrollo incluso de UMIC (países de renta media-alta) e HIC (países de renta alta). El paradigma de la convergencia está en el núcleo de la teoría detrás de algunos de los principales fondos de la UE. Cada año, el bloque canaliza enormes sumas de dinero desde las partes más ricas (generalmente el norte y el oeste de Europa) del continente a las más pobres (principalmente en el sur y el este). Estos fondos, destinados a "reducir las disparidades de desarrollo entre las regiones y los estados miembros", se gastan en áreas tales como desarrollo de infraestructura, creación de empleo, investigación e innovación y protección ambiental.

La razón por la que estos países (o regiones) no se han "graduado" de la ayuda, a pesar de que ya no son particularmente pobres, es que la ayuda no se centra solo en la pobreza extrema, sino en el crecimiento, la infraestructura y la convergencia, con niveles de vida más altos en los países vecinos. ¿Por qué, entonces, se argumenta que tanto el dinero de la ayuda multilateral como el bilateral deberían reducirse, o incluso eliminarse, en ALC, que es mucho más pobre y necesita urgentemente un desarrollo de infraestructura similar al que se apoya en Europa? Con la adopción de los ODS, la puerta para aplicar el pensamiento al estilo de la UE a un contexto global más amplio parece estar completamente abierta.

La convergencia y la reducción de la desigualdad deberían ser los nuevos estándares para la financiación de la cooperación al desarrollo, no solo para terminar con la pobreza extrema. En palabras de Adolf Kloeke-Lesch, exdirector ejecutivo de GIZ, la agencia de desarrollo alemana: "el desarrollo solo comienza realmente cuando se erradica la pobreza extrema".