EL FINANÇAMENT DE LA COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT AL SEGLE XXI

Inversió pública global: com s'ha fet realitat una visió radical

Jonathan Glennie

Són les tres de la matinada del dissabte 28 de setembre del 2030. Escric aquest article en una sala de reunions de l'alt edifici de l'ONU a Nova York. Ja fa estona que els caps d'Estat s'han retirat a les seves còmodes suites d'hotel, però els seus representants continuen treballant fins a altes hores de la matinada, esgotats però contents. Les tasses de cafè mig buides es disputen l'espai sobre les taules repletes de documents preliminars.

Hi ha molta tensió, perquè es discuteixen fórmules i detalls una vegada i una altra, però en l'aire nocturn hi ha la sensació que es viu un moment transcendental. Ja fa mesos que es va acordar el contingut dels nous objectius globals, els post-ODS; no va ser una negociació difícil, ja que es tractava si fa no fa d'una continuació dels objectius de desenvolupament sostenible, incomplets i més urgents que mai.

Però ara la discussió gira al voltant d'un element sobre el qual és molt més difícil posar-se d'acord: amb quins diners s'han de pagar? I sembla que tot està a punt de fer un gir. Després d'una dècada de campanyes concertades i d'aplicació gradual, tota l'estructura de les finances públiques internacionals es troba a poques passes de transformar-se en allò que molts han defensat des dels anys seixanta. Un país rere l'altre han subscrit un nou sistema per finançar els béns públics mundials i altres objectius globals, conegut com a inversió pública global.

Pels passadissos es comenta que si s'hagués proposat aquesta manera de treballar a principis de la dècada, hauríem administrat molt millor la dècada de 2020, moltíssim millor, i hauríem evitat un munt de tragèdies i objectius planetaris.

> La proposta d'inversió pública global va començar a cobrar força a principis de la dècada de 2020, quan la crisi de la COVID va assolar el món i els impactes de la crisi climàtica es van fer cada cop més evidents

Un comunicat de premsa del secretari general de l'ONU, encara en forma d'esborrany, afirma: «En entrar en una nova dècada, per fi portem les finances públiques internacionals al segle XXI. S'ha acabat el "nosaltres" i "ells". Ara només compta el "nosaltres". S'ha

acabat pensar que “els diners privats ens salvaran”. La inversió pública global serà un dels pilars fonamentals d’una resposta global més organitzada i més ben finançada a tots els nostres reptes i tots els nostres somnis».

Mentrestant, funcionaris multilaterals i governamentals, activistes i experts, dispersos per l’edifici (i per tot el món), contemplen meravellats aquest instant de victòria. Com dimonis ho han fet!

Una idea a la qual li havia arribat l’hora

La proposta d’inversió pública global (IPG) va començar a cobrar força a principis de la dècada de 2020, quan la crisi de la COVID (ho recorden?!) va assolar el món i els impactes de la crisi climàtica es van fer cada cop més evidents. A partir del millor de la concepció tradicional de l’ajuda, com també de les crítiques que rebia, la idea volia respondre a les noves realitats globals, integrant els conceptes de la cooperació sud-sud i el finançament climàtic. Més que centrar-se en un món en el qual alguns països eren «donants» i altres «receptors», amb tots els desequilibris que això comporta, la IPG es basava en la idea que *tots contribueixen* a la despesa pública mundial, *tots se’n beneficien* de maneres diferents i, fonamentalment, *tots decideixe*n les prioritats, adequant la rendició de comptes a una nova era.

En aquell moment, es proposaven cinc grans evolucions (o canvis de paradigma) per apuntalar els pròxims cinquanta anys de cooperació financera al desenvolupament, totes les quals s’han fet realitat en certa manera i han proporcionat la base per a l’acord històric d’avui.

L’ambició de la cooperació al desenvolupament

L’ajuda exterior s’ha destinat principalment a reduir la pobresa (tant individual com de països sencers), però aquest enfocament, tot i que important, havia conduït a una comprensió increïblement gasiva de les obligacions humanes, com si la solidaritat internacional s’hagués d’aplicar només quan es complien uns nivells mínims (molt baixos) de benestar. Els primers defensors de la IPG van argumentar que, al contrari, abordar la desigualtat i permetre que tots els països convergissin en uns nivells de vida relativament alts, tal com estableixen els objectius de desenvolupament sostenible (ODS), hauria de ser l’objectiu més agosarat de la cooperació global, i que els béns públics mundials i regionals també necessitaven molts diners públics. Fa una dècada, les reivindicacions per establir un nou pacte verd global per combatre el caos climàtic i la destrucció dels ecosistemes van trobar resposta finalment (tot i que de manera gradual) en grans augments de la despesa; d’altra banda, la constatació que el món necessitava un enfocament internacionalista de la salut pública va galvanitzar enormes sumes de diners públics en l’àmbit internacional. La limitació d’atorgar petites «ajudes» per donar suport a les crisis va ser superada per aquest nou plantejament holístic que garantia els béns públics a escala global.

La funció dels diners públics globals

Quan es van adoptar els ODS, els experts en desenvolupament van tenir la sensació que els diners a escala global estaven en vies de desaparició. Era evident que calia trobar més diners, però no n'hi havia prou amb els diners privats? Els països més pobres no podrien finançar-se amb els seus propis impostos? I els multimilionaris no podrien ajudar mitjançant la filantropia? Tradicionalment, l'ajuda exterior s'ha considerat un recurs provisional, un pedaç que tan sols era necessari en circumstàncies excepcionals per omplir un buit en l'economia d'un país; quan hi havia altres tipus de finançament, aquesta ajuda finalitzava. Però a principis de la dècada de 2020, es va fer evident que aquest sistema senzillament no funcionava. Tot i que es tractava d'una part relativament petita del pastís financer global, finalment es va considerar que les finances públiques tenien un conjunt de característiques úniques, que empenyien les societats en la direcció correcta i promovien beneficis globals. I la gent va començar a entendre que aquest tipus especial de diners podia ser important per a qualsevol país, no solament per als més pobres, i que, a més, donaria resposta als béns públics globals i a altres reptes transfronterers. Si bé els diners públics internacionals van ser una simple idea el 2015, ara formen una part central del pla de finançament del 2030.

La geografia de les contribucions i els beneficis

Els canvis en la riquesa i el poder mundials han sacsejat i millorat la pràctica del desenvolupament internacional al llarg de tot aquest segle, i les economies emergents han contribuït més que mai als objectius globals, fins i tot mentre continuen rebent suport econòmic. Això no tenia cap sentit en l'antic paradigma de l'«ajuda», que dividia el món en «donants» rics i «receptors» pobres. L'enfocament que proposaven els defensors de la IPG era que tots els països, fins i tot els més pobres, contribuïssin al desenvolupament sostenible global segons la seva capacitat, i que tots els països, fins i tot els més rics, rebessin ajuts segons les seves necessitats. A començaments de la dècada de 2020, la proposta de la IPG no era només una crida a l'acció, sinó sobretot una descripció més ajustada de la realitat. Al llarg de la dècada, cada cop més països han estat d'acord amb aquest plantejament, i els països més pobres s'han anat convencent que, amb les salvaguardes adequades, les seves aportacions es veurien àmpliament superades pels seus ingressos. Fins i tot la controvertida idea que els països més rics puguin rebre ajuda financera ha guanyat adeptes quan la gent ha entès que aquest canvi de paradigma podria comportar canvis encara més significatius en la manera com els països es tracten entre si.

Governança de la despesa pública global

Aquesta ha estat la part més complicada. I ha calgut recórrer a l'experiència tècnica d'un munt de set-ciències i experts en política, i a tot el poder de persuasió dels grups d'activistes, per arribar a la situació actual, en què se signen acords de governança radicalment nous, tal com va passar a les reunions de Bretton Woods fa gairebé un segle. Una cosa és inspirar-se en principis visionaris, i una altra de molt diferent plasmar-ho tot en un sistema que funcioni políticament. El problema al qual s'ha dedicat bona part de la dècada de 2020 és el següent: un sistema perfeccionat d'IPG havia d'exigir una presa de decisions més democràtica sobre la dimensió, el propòsit i la rendició de comptes de les contribucions, i s'havia d'allunyar d'una mentalitat donant-receptor per establir associacions més horitzontals amb tots els països i altres parts interessades (incloent-hi la

societat civil) que permetessin la participació de tots en la presa de decisions. Però com es podia aconseguir que els països rics acceptessin reduir el poder que exerceixen sobre les seves contribucions per crear un sistema de decisions més inclusiu? La resposta va ser convèncer-los que els interessava fer-ho, per dues raons.

En primer lloc, s'han convençut que un sistema d'IPG impulsarà nous tipus d'associacions que marcaran la diferència entre una era de progrés mundial i una altra en la qual seríem incapaços de frenar la pugna constant dels estats nació per la supremacia, en detriment de les comunitats marginades i de tot el planeta en conjunt. I en segon lloc, tot i que l'ajuda s'ha destinat majoritàriament a fer el bé, també ha estat mal utilitzada i malbaratada, en part a causa de les institucions i els processos que l'administren. S'espera que una governança més inclusiva permeti prendre millors decisions i utilitzar més eficaçment els recursos limitats.

La governança de l'ajuda s'havia quedat estancada en el segle xx. Les decisions les prenien un grapat de països i les contribucions fluctuaven segons les circumstàncies de cada «donant». La inversió pública global ens permet ara passar d'un sistema en què totes aquestes coses es financen mitjançant una ajuda limitada, fragmentada i sovint bilateral (fins i tot privada) a un sistema basat en la corresponsabilitat sostinguda.

> La inversió pública global ens permet passar d'un sistema d'ajuda finançat de forma limitada, fragmentada i sovint bilateral (fins i tot privada) a un sistema basat en la corresponsabilitat sostinguda

Segons els acords de governança que ara mateix enllesteixen una colla de representants amb lleganyes als ulls a les taules i els sofàs que tinc al costat (de fet, alguns grups estan asseguts a terra), els països rics i pobres s'han compromès a fer reunions periòdiques d'alt nivell per establir prioritats i fer un seguiment tècnic més regular. Tots els països contribuiran de manera fraccionada, equitativa i contínua o compromesa, i tots tindran veu sobre l'assignació de fons. Una part dels diners es destinarà a inversions locals amb un rendiment públic més ampli (global), mentre que una altra s'assignarà a iniciatives regionals i multilaterals. En haver-hi més països contribuents i responsables de la presa de decisions, la IPG no solament recaptarà més diners, sinó que garantirà que aquests fons es destinin allà on marquin una diferència més significativa.

Inversió pública global

La inversió pública global es basa en algunes de les lliçons més importants que hem après sobre el finançament internacional en les últimes dècades i s'inspira en institucions internacionals pioneres com el Fons Mundial i GAVI. Aquestes lliçons es resumeixen en quatre pilars que defineixen el funcionament de la inversió pública global [1]:

1. Contribucions universals. La inversió pública global va més enllà de l'actual ordre internacional de països «donants» i «receptors». Comporta que tots els països contribueixin segons la seva capacitat i rebin segons les seves necessitats.
2. Compromisos en curs. La inversió pública global s'allunya de la suposició que tots els països es «graduen» després d'assolir un nivell de renda per càpita relativament baix, a partir del qual ja no reben més finançament internacional en condicions favorables. És més semblant a un microimpost global per a articles essencials. La inversió pública global és un compromís continuat d'invertir en rendiments públics.
3. Corresponsabilitat. La inversió pública global ens allunya de les relacions de poder arrelades i injustes. És un acord més democràtic i responsable sobre la manera d'administrar les finances públiques internacionals.
4. Cocreació. La inversió pública global va més enllà d'un procés de finançament fix i prefabricat per establir un procés més orgànic i dinàmic en el qual els països rics i pobres codissenyen, consulten i coprodueixen solucions d'impacte rellevants per a les seves necessitats tant en l'àmbit local com global.

L'últim paradigma que els defensors de la IPG han ajudat a canviar en l'última dècada és la narrativa. Les paraules són importants. Poden vehicular respecte o condescendència, i massa sovint en el món de l'«ajuda» el que ha predominat és la condescendència. El llenguatge d'ús comú en el sector de l'ajuda havia quedat obsolet durant dècades.

> L'últim paradigma que els defensors de la IPG han ajudat a canviar és la narrativa: les paraules poden vehicular respecte o condescendència, i massa sovint en el món de l'«ajuda» el que ha predominat és la condescendència

La crítica al colonialisme es remunta almenys a Franz Fanon, però va caldre l'assassinat cruel d'un home negre per part de la policia als EUA el 2020 perquè la repulsa mundial al racisme impulsés finalment la «descolonització» de l'ajuda. Ja n'hi havia prou. A partir de la crítica al «desenvolupament» liderada per Arturo Escobar i altres, es va produir un rebuig en tot el sector d'un llenguatge que enganyava el públic, era condescendent amb els receptors i promovia un vergonyós complex de salvació. La despesa en béns i serveis no és una qüestió de caritat, sinó una inversió assenyada per al benefici de tots (igual que la despesa del sector públic en l'àmbit nacional). Ara serà una obligació, no un regal voluntari, i encara que se n'espera un retorn, no es tracta d'un retorn econòmic, sinó d'un impacte social i mediambiental per al bé comú global.

Esforços per avançar

Els líders, pensadors i activistes, sobretot en el sud global, han exigit canvis en la manera d'administrar l'ajuda i altres subvencions i préstecs internacionals des del final de la Segona Guerra Mundial, quan es van crear la majoria de les institucions mundials que

existeixen avui dia. Per exemple, el 1974 l'Assemblea General de l'ONU va adoptar la Declaració per a l'establiment d'un nou ordre econòmic internacional com a part dels intents liderats pels països del sud global d'establir normes més justes per governar el comerç i les finances. Però l'oposició dels països rics, sobretot dels Estats Units, no va permetre implantar-la.

A finals de la dècada de 1990 i principis dels 2000, hi va haver intents concertats de modernitzar el Banc Mundial amb l'exigència, entre d'altres, d'establir fórmules de votació més justes. Però, d'alguna manera, els vells costums sempre es van mantenir, i el principal prestador mundial continuava estant dominat pels Estats Units i la seva capacitat per vetar tot el que no li agrada i nomenar un estatunidenc com a president.

Hi ha molts altres exemples. Així, doncs, quina combinació de factors ha aconseguit que el setembre del 2030 passi a la història com el moment en què finalment es transformaran les institucions internacionals?

En primer lloc —i potser el més important—, la riquesa i el poder econòmic s'han anat desplaçant gradualment cap al sud i l'est durant les últimes dues dècades, la qual cosa ha reajustat la política mundial. No és només la Xina la que ara fa de contrapès del poder occidental. Altres països asiàtics, i part de l'Amèrica Llatina i fins i tot els pesos pesants de l'Àfrica, són ara capaços de buscar posicions de negociació més fortes que en èpoques anteriors.

Només cal fixar-se en les negociacions dels ODS, quan hi havia essencialment dos bàndols: els que preferien una mena d'objectius tipus ODM-plus, centrats encara en els objectius de la pobresa extrema (principalment els països «donants» del nord global i els seus socis de campanya); i els que advocaven per uns objectius més amplis, amb una visió holística per a un món més just (que en general incloïen els governs del sud). No hi ha dubte de quin bàndol va guanyar. Els «donants tradicionals» van perdre, en part, perquè la seva visió limitada ja no era compatible amb el nou context de les relacions internacionals, en què els països del sud expressen les seves opinions i perspectives amb molta més força.

Sens dubte, guanyar la batalla dels diners ha estat més difícil que establir un conjunt poc definit d'objectius. Però aquesta dinàmica va ser la precursora de tot el que havia de venir.

A més dels canvis a llarg termini en la riquesa i el poder, es van produir altres sacsejades sobtades en el sistema. Tot i que la crisi climàtica ha continuat empitjorant en l'última dècada i ha provocat moments d'angoixa i frustració, va ser sens dubte la pandèmia que va assolar el món a principis del 2020 la que més ha fet per aglutinar actors dispars entorn d'una coalició cada cop més congruent per al canvi radical.

L'enuig i la frustració dels líders del sud, des d'acadèmics fins a presidents, van quedar justificats en veure les marcades desigualtats socials a través d'una lent encara més clara, ja que els països rics van acaparar les vacunes i van deixar els països pobres a la seva sort, amb l'única ajuda de préstecs reemborsables per salvar la destrucció de les seves economies i de vides humanes.

> Els líders, pensadors i activistes, sobretot en el sud global, han exigit canvis en la manera d'administrar l'ajuda des del mateix moment en que van crear la majoria de les institucions mundials que existeixen avui dia

A mesura que la COVID-19 canviava el panorama de l'activisme global, la idea de la IPG va passar de ser una crítica al sistema d'ajuda a convertir-se en una solució genèrica a problemes que ara són obvis. I tot i que la pandèmia va ser l'argument més convincent, se'n van derivar idees a favor d'un finançament públic internacional més avantatjós per a la recerca i la tecnologia, que donés una resposta urgent a les pèrdues i els danys, reparés els greuges del passat i fes un esforç general cap a la convergència dels nivells de vida arreu del món, no solament l'ambició limitada d'«eradicar la pobresa». La idea que el finançament privat cobriria els enormes buits existents s'ha demostrat que era falsa: és important però per a coses diferents que els diners públics.

Bola de neu del sud

Totes aquestes idees van aparèixer en el sud global, i no hi ha dubte que la pressió política més important perquè la IPG s'acabés implantant ha sorgit dels líders del sud global que van veure l'oportunitat de convertir dècades de pressió no corresposta en canvis concrets. La COVID va canviar els càlculs de molts països del sud global, que van decidir que havien d'evitar tornar a estar en la posició de debilitat en què es trobaven. Les proclames a favor de la transformació estructural del finançament públic van ser cada cop més intenses, i idees que fins aleshores s'havien considerat poc realistes van cobrar força.

Els països llatinoamericans van ser els primers que van incloure formalment la IPG en la seva agenda, a partir de les teories i l'experiència pràctica de la seva xarxa regional d'agències de cooperació, una institució molt ben establerta. L'Àfrica no es va quedar enrere i va apostar amb audàcia pels seus propis interessos després del desastre de la COVID, insistint que tant les potències occidentals com les orientals col·laboressin per resoldre els problemes globals en comptes de tornar a utilitzar el continent per a les seves guerres indirectes.

A més, els principals moviments socials i les xarxes d'ONG van començar a donar suport a la IPG en veure la possibilitat d'un canvi estructural. Des que se'n va començar a parlar com una iniciativa certament ambiciosa, la IPG es va convertir en una causa social, cosa que la va ajudar a passar la línia de meta: per molt democràtics que siguin nominalment, els governs tendeixen a respondre als impulsos dels seus ciutadans.

Tot i que el 2030 és l'any en què s'ha concretat la IPG arreu del món, es tracta de la culminació d'anys d'adopció gradual, ja que els governs i les organitzacions n'han intentat integrar els principis en la seva tasca. El context en el nord global era poc propici, ja que les economies lluitaven contra reptes a llarg i curt termini, però l'impuls ha resultat

imparable. I es considera que han estat els exitosos plans pilot de la idea de la IPG els que al capdavall han neutralitzat l'esperada oposició dels EUA, que finalment ha acceptat la proposta en una reunió crucial amb la Xina a principis d'aquesta setmana.

El canvi de sistema que ara es vol adoptar per al finançament públic global en condicions favorables també es pot aplicar a altres àmbits de la cooperació internacional, la qual cosa anuncia una nova era d'internacionalisme. Aquest nou concepte d'inversió pública global podria conduir a una narrativa més adequada, moderna i respectuosa amb el desenvolupament i la cooperació internacional. En comptes de continuar insistint en el vell mite de la caritat, ara, per fi, utilitzem el llenguatge més poderós de la solidaritat, l'associació, la inversió i el benefici mutu. I en lloc de veure els problemes globals com una cosa aliena, d'«allí», estem avançant en la manera d'entendre l'única llar que tenim en comú: la Terra. Inevitablement, la Xina, els EUA i Europa tenen el poder de donar suport a aquesta demanda creixent de canvi o obstaculitzar-la. Depèn d'ells —dels seus governs i de les seves societats— considerar que treballar plegats per als béns públics globals i els objectius comuns a escala mundial és la millor aposta que poden fer com a grans potències. Si ho fan, el món podria evitar els conflictes en el segle XXI i unir-se com una sola humanitat.

Bé, és hora de prendre un altre cafè amb molt de sucre.

REFERÈNCIES

1 — Podeu trobar informació sobre els avenços del GPI del Grup de Treball d'Experts disponible en línia i també a Glennie, J. (2021). *The Future of Aid: Global Public Investment*. Londres: Routledge.



Jonathan Glennie
Jonathan Glennie és escriptor, investigador i activista en l'àmbit de la cooperació mundial. Fa més d'una dècada va proposar una idea radicalment nova en la seva columna a *The Guardian*: que els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) fossin universals i s'apliquessin a tots els països. Actualment, treballa al grup de recerca Global Public Investment en una evolució complementària sobre la manera de finançar aquests objectius: passar d'una mentalitat d'«ajuda» de *nosaltres* i *ells* a la inversió pública global, en què tots els països contribueixin, tots es beneficiïn i tots decideixin. És autor de diversos llibres, entre els quals *The Future of Aid: Global Public Investment* (2020).