

EL AÑO DEL DESCONCIERTO DE LA AYUDA AL DESARROLLO

José Ramón González Parada.

Miembro de la Red de Investigación y Observatorio de la Solidaridad

Contexto

Para situarse en la interpretación de lo que ha sido la ayuda en el desarrollo en el año 2012, como lo fue en el año 2011 y lo será en el 2013, conviene no perder de vista la profunda transformación social y económica a que nos aboca esta fase enfermiza del neoliberalismo; transformación que avanza hacia un nuevo capitalismo feudal, y hacia formas de contestación y respuesta locales con dimensión global. Y en esa perspectiva la ayuda al desarrollo ha perdido todo interés y sentido, tanto para el sistema de dominación como para las formas de resistencia y contestación que se multiplican de continente en continente.

Hablo de la ayuda al desarrollo en sentido estricto, y no de la ayuda humanitaria, que es otro cantar. Si tal pérdida de sentido no se ha traducido en un desplome sin contemplaciones, se debe - creo yo- a la inercia de las instituciones, capaces de sobrevivir durante largo tiempo, ya sin funciones, y sobre todo a la perseverancia de las burocracias civiles e institucionales que luchan por su supervivencia. En el caso español, vemos cómo se mantienen algunos financiadores que técnicamente están fuera de juego, cómo se retuerce el lenguaje para seguir legitimando fondos de ayuda al desarrollo, fondeados en los caladeros del mercado; y cómo bascula la balanza hacia la iniciativa privada lucrativa.

Y todo ello en un marco social y económico en el que resulta muy difícil legitimar la lucha contra la pobreza a 10.000 kilómetros, cuando la Cruz Roja francesa y otras organizaciones envían alimentos a Caritas Española. La lucha contra la pobreza fue un eslogan que realmente legitimaba la riqueza ¡tan necesaria para paliar las penurias de los pobres! véase todo el discurso conservador del microcrédito, la magnificencia de opulentos filántropos o el disparatado objetivo 8 del Milenio, que habla de asociaciones mundiales, deudas sostenibles a largo plazo (pensar en

Grecia, España o Portugal deja en el ridículo cualquier pretensión de considerar viable para los donados lo inviable para los donantes) o de alianzas con la industria farmacéutica. Mirada desde esta perspectiva, la ayuda al desarrollo parece más que nunca arqueología del lenguaje, idea acuñada hace una década por Gilbert Rist, en *El desarrollo: historia de una creencia occidental*.

Composición de lugar

A medida que la ayuda al desarrollo y sus técnicas pierden sentido, gana relevancia el compromiso político y la solidaridad sin acotaciones. Dos sucesos altamente contradictorios pueden servir para hacer nuestra particular composición de lugar a la hora de reflexionar acerca de la evolución de la cooperación española a lo largo del año 2012. Uno poco conocido, el de la estafa del que fuera consejero de solidaridad de la Comunidad Valenciana, Rafael Blasco. Otro, con más repercusión mediática, el del secuestro de tres cooperantes españoles en los campamentos de los refugiados saharauis y su posterior liberación, tras casi nueve meses de secuestro, en el mes de julio.

El caso Blasco es un modelo de corrupción con ONGs pantalla -alguna inocentemente, otras no tanto- que no descubre ningún mecanismo nuevo, sino que amparados en la impunidad del poder lleva al límite las pequeñas triquiñuelas de la ingeniería financiera de justificación de proyectos, y manipula la necesidad de notoriedad de desconocidas ONGs. Ofende conocer como los corruptos se inspiran en los más nobles ideales -Haití, la soberanía alimentaria, el derecho al agua- para dar hachazos mortales, con una desviación de fondos calculados en 6 millones de euros. Una impresión favorable es la posición de técnicos y funcionarios que se enfrentaron a la corrupción de sus jefes, permitiendo a la fiscalía contar con abundantes medios de prueba. Aquí valora uno el papel regulador y de control del procedimiento administrativo, cuando es sabiamente administrado.

Por el contrario el caso del secuestro de los cooperantes españoles en los campamentos saharauis nos sigue hablando del compromiso ético con la causa

saharai. No se trata aquí de valorar la confusa y difusa posición de la ayuda española a los campamentos –un tema que nuestro compañero Ricardo Solé ha tratado en otras ocasiones y que califica como una ayuda cronificada- sino de reivindicar la valerosa disposición de los cooperantes que acompañan la vida de los refugiados , y la coherencia de las organizaciones implicadas, que plantaron cara al Ministro de Exteriores y Cooperación, volviendo a los campamentos y revirtiendo la situación de abandono por la que optaba el Ministerio.

Si propongo estos dos sucesos como ayudantes de nuestra reflexión, no es porque aparezcan como luces y sombras que se proyectan en un único escenario, sino precisamente porque son tan antagónicos que ya no cabe considerarlos variantes de un tronco común, precisamente porque señalan que bajo el epígrafe de la cooperación o de la ayuda al desarrollo no pueden cobijarse resultados tan dispares. Y porque ponen de manifiesto el naufragio intelectual y moral de la tan cacareada ayuda. Un tercer suceso pone de relieve la bajeza moral en la que se disuelve la cooperación española: el concurso especial dotado con 900.000 euros solo para fundaciones de partidos políticos; lo llamativo del caso es que tal concurso especial tiene como objetivo la promoción de la democracia en el tercer mundo ¡qué sarcasmo! Y la forma objetiva de calificación es por el número de escaños de los partidos propietarios o mentores de dichas fundaciones . Sin necesidad de reunir el jurado ya sabemos quien será el ganador.

Análisis

Dispuesto nuestro ánimo con estas reflexiones, paso a analizar otras cuestiones más tediosas, el Plan Anual de Cooperación Internacional del 2012, y la evolución de los números. La correlación de planes oficiales con la realidad es pura coincidencia; pero su estudio desde la hermenéutica sirve para calibrar tendencias. Así en el caso del Plan Anual de Cooperación destacan tres ideas, la primera que estamos en un período de transición. Esto es importante, porque no habla de un paréntesis en la financiación o de una coyuntura desfavorable, sino de “transición”, lo que en la cultura política española se identifica como un paso transcendental de un momento sociopolítico a otro. La segunda idea pone el

énfasis en la “gobernanza”, lo que esboza el horizonte de esa transición. El PACI 2012 prefigura el nuevo paradigma de la cooperación, en el cual adquiere relieve la tercera idea, la de potenciar las alianzas público-privadas basadas en la “responsabilidad social corporativa”, *lo que implica, entre otras medidas, forjar alianzas con el sector privado y otros actores....Se trata de un salto cualitativo para el que hará falta la generación de nuevas capacidades en el sistema.(PACI 2012, página 28)*. Así se llega al quid de la cuestión: cómo seguir disfrutando de una ayuda generosa que, no se olvide, comienza por uno mismo. Estamos en transición hacia un nuevo paradigma no bien definido por el momento, que exige un gran esfuerzo para generar las correspondientes capacidades; esta es la buena nueva que la cooperación española anuncia a la academia, a las empresas consultoras, a las del IBEX 35, a la burocracia civil y a su propio pesebre. *Sursum corda*.

La evolución de los datos económicos de la cooperación española en el primer quinquenio de la crisis ofrece una gran coherencia entre la evolución de la crisis de la cooperación y la crisis financiera. En ambos casos la pagan los mismos, los más pobres.

Cifras de la cooperación española 2012 -2008

	Año 2012		Año 2008	
	Euros, millones	% sobre total anual	Euros millones	% sobre total anual
Multilateral U.E	781	33,4%	739	13,14%
Multilateral Organismos Financieros Internacionales	173	7,41%	542	9,85%
Multilateral Organismos Internacionales No Financieros	60	2,57%	987	17,93%
Bilateral canalizada organismos internacionales no financieros*	159	6,38%	742	13,48%

Subtotal multilateral U.E y financiera		40,8%		23%
AOD canalizada ONGs	377	16,15%	910	16,53%
AOD neta total	2.335 (0,22%/PNB)	100 %	5.509 (0,5%/PNB)	100%

AOD bilateral canalizada por medio de Fondos Fiduciarios y contribuciones multilaterales; incluye las contribuciones al Fondo de Agua y Saneamiento (FAS). Desde el año 2008 deja de contabilizarse como AOD multilateral, y pasa a ser considerada bilateral o multilateral, invento idiomático que refleja la poca claridad del concepto.

En el año 2008 la cooperación española jugó la partida de la A.O.D apostando a varios organismos internacionales el 23 % de su presupuesto total; en el año 2012 subió la apuesta, colocando el 40,8 % del presupuesto del año, desplazándose sigilosamente por las mesas del casino y apostando fuerte en la ruleta de la Unión Europea, que concentra el 33,4% del presupuesto total de cooperación y aumenta en términos absolutos de 739 millones en el año 2008 a 781 en el 2012; lo cual da una ligera idea de por donde van los recortes. A verlas venir se quedaron los organismos internacionales no financieros, entre cuyos programas están ONU Sida y otros muchos relacionados con necesidades básicas.

El dato del año 2008 no resultó cierto, como se comprobó posteriormente, pues de los 5.509 millones presupuestados (el 0,5% del PNB) 747 millones nunca llegaron a gastarse; es el comienzo del pinchazo de la burbuja solidaria. Y para saber la contabilidad real del año 2012 aún es pronto, pero todo anuncia que nuevamente se volatilizará un buen pellizco de lo presupuestado. Como vemos las ONGs mantienen el mismo porcentaje el ambos años, lo que no puede ocultar una caída real del 60% en el quinquenio. Pero la marcha del año ya anuncia que éstas sufrirán recortes añadidos. Un ejemplo, la Generalitat de Catalunya anuncia en julio que la subvención anual que concedía a la federación catalana de ONGs queda anulada. Un ERE más que añadir a la larga lista de ERES en las ONGs. El Ayuntamiento de Córdoba hasta es posible que cargue el recibo de la luz al presupuesto de cooperación. La Agencia Extremeña de Cooperación deja pasar el

año sin resolver su concurso de subvenciones para proyectos de ayuda al desarrollo¹, concurso que salió a la luz pública en el verano, a sabiendas de que no habría dinero para cumplir con las obligaciones de pago hasta el 2013, con suerte. El Ayuntamiento de Palma de Mallorca deja sin efecto su programa de cooperación al desarrollo. El Govern Balear reduce su presupuesto real a una décima parte del que tenía en el año 2008. La Agencia de Cooperación del Principado de Asturias no recibe. La Generalitat Valenciana saca en noviembre el concurso de ayudas al desarrollo, dotado con 500.000 euros, poco más del valor de un solo proyecto de abastecimiento de agua de los concedidos dos años antes.

Las preguntas que nos hacemos

Cuando el ajuste duro remueve las aguas de la cooperación como lo hace ahora, son muchas las preguntas que nos hacemos y nos hacen. Aquí van algunas, pensadas desde la cooperación descentralizada

1. Los fondos disponibles para la ayuda al desarrollo menguan día a día, ¿esta sangría tiene un límite o amenaza con disolver los presupuestos de cooperación como un azucarillo en el agua?
2. ¿Estamos ante una situación coyuntural, por larga que sea la coyuntura, o vamos abocados al cierre del negocio, por fin de existencias?
3. Sea cual sea la evolución económica de los presupuestos de cooperación al desarrollo, ¿siguen siendo vigentes los criterios y valores que se venían afirmando, o estamos asistiendo a un cambio en el paradigma de la ayuda?
4. Hoy es palpable el desconcierto de técnicos de cooperación de los ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas, y notoria la perplejidad de las ONGs. No son pocos los que esperan alguna respuesta por parte de las ONGs, pero ¿qué tipo de respuesta cabe, hay algunas señales que indiquen por donde van a ir, se lo están pensando?

¹ Información al 19 de noviembre del 2012.

5. Y por último, mientras la preocupación gira en torno al flujo de fondos que disminuye sin control, ¿qué pasa en aquellos países a los que iba destinada la cooperación?

1. Para responder a la primera cuestión es preciso tener una radiografía fiable de cómo están evolucionando los recortes. En estos momentos las estadísticas disponibles no ofrecen una visión rigurosa de la evolución de la financiación, ya que siguen basándose en los compromisos de gastos adquiridos a lo largo del año, pero no en la ejecución real. Es como si un sastre siguiera haciendo el corte de un cliente, en su día fornido, por las medidas que tuvo en su plenitud, cuando su cuerpo real se encorva y envejece. La situación generalizada que ahora se vive de retrasos de más de un año en los pagos no es nueva. En el año 2002 el Ayuntamiento de Sevilla acumulaba retrasos de hasta cinco años en el pago de subvenciones concedidas a proyectos de las ONGs; la mala gestión de esta deuda hizo que la cooperación sevillana nunca alcanzara la velocidad de no retorno, para estrellarse finalmente en la misma pista de despegue. A mediados de la década el Ayuntamiento de León tenía retrasos de hasta tres años, lo que le llevó a suspender temporalmente su programa de cooperación; una suspensión temporal que le permitió reanudar nuevamente el programa, con una visión nueva y optando por la cooperación directa, una alternativa efímera que se hundió nuevamente en el año 2009 con la crisis de la deuda de los ayuntamientos. Ambos casos nos muestran que dos gestiones distintas de los impagos llevan a la posibilidad de sostenibilidad o a la insostenibilidad de los programas. La cooperación no se defiende postergando pagos indefinidamente y adquiriendo cada año disminuidos compromisos que tampoco se pueden cumplir. Esto último es lo que está pasando actualmente en muchos ayuntamientos: se rebajan los presupuestos año a año, pero siguen sin dotarse las partidas vencidas. Así acumulan deuda municipal, pero deuda no sensible, ya que su incumplimiento no tiene consecuencias, salvo para las ONGs. Una situación que nos llevará a dos años vista al cierre definitivo de la mayoría de los programas de cooperación de ayuntamientos y diputaciones, y también, aunque agudizado por posiciones

políticas, al olvido definitivo de las agendas de cooperación de muchas comunidades autónomas.

2. ¿Estamos ante una situación coyuntural, por larga que sea la coyuntura, o vamos abocados al cierre del negocio, por fin de existencias?

Confiados en la fortaleza y originalidad de la cooperación descentralizada española, la situación actual podría interpretarse como un grave contratiempo en su evolución histórica. Superada en algunos años –tres, cinco?- la penuria económica de los ayuntamientos y de las comunidades autónomas, volvería a reiniciarse el ciclo ascendente de la cooperación al desarrollo. Sin embargo en pocas ocasiones los adivinadores del futuro lo tuvieron más fácil: no estamos asistiendo a un grave problema coyuntural, sino al final de un ciclo.

Si bien la originalidad de la cooperación local parece indiscutible, en absoluto lo es su supuesta fortaleza; muy al contrario la debilidad de sus propuestas, articulación, compromisos y resultados ha sido la tónica general, de la que solo algunas excepciones, y de manera parcial, se han visto libres. La situación económica ha sido tan solo un acelerador de procesos de un proyecto agotado.

Pero hay más razones, que tiene que ver con el largo lapsus que nos espera, y con la economía política que ya está en marcha y que nos abrumará durante bastantes años. El cierre temporal de los programas que vemos en ciernes supone también la pérdida de empleos en el sector, y con ella la desaparición de la cultura de cooperación que algunos técnicos y escasos políticos han mantenido contra viento y marea. Unido al cambio de prioridades y urgencias sociales que se derivan de la crisis actual, la solidaridad internacional ya no será un referente de las políticas municipales, ni siquiera un referente marginal, al menos tal como la conocemos ahora; no puede negarse -es más, hay que trabajar para que así sea- que a medio plazo puedan levantarse nuevas propuestas de solidaridad internacional que tengan cabida en los ayuntamientos, tal como ocurrió a finales de los 80 del pasado siglo, cuando comienza su andadura la cooperación descentralizada. Pero ya no será como funcionó el conjunto –que no sistema- de la cooperación local en las dos

últimas décadas. Ya no será en base a una indiscriminada política de subvenciones a las ONGs.

3. Respecto a la tercera pregunta ¿siguen siendo vigentes los criterios y valores que se venían afirmando, o estamos asistiendo a un cambio en el paradigma de la ayuda?

Aparte de la credibilidad que a estas alturas pueda merecernos la retórica de la ayuda al desarrollo, ésta creó un relato ampliamente aceptado que ponía el énfasis en la lucha contra la pobreza y en la corresponsabilidad de las instituciones públicas y la ciudadanía –representada habitualmente por las ONGs- en la solución o al menos mitigación de la pobreza y el hambre en el mundo. En las instituciones internacionales de referencia creadoras de la ideología de la ayuda al desarrollo, hoy nadie abjura de tal relato, pues sería tirar piedras contra su propio tejado, pero pocos creen en su eficacia. Hoy se piensa en otra cosa. Las tanquetas del pensamiento –mucho suponer que los tanques de guerra generen pensamiento- como la inefable e insufrible Fundación Carolina ya están en ello; se transfiere al sector privado la responsabilidad de la caridad global para que ocupe el espacio de la otrora orgullosa ayuda al desarrollo, una caridad que no será en absoluto gratuita. De ello se encargará la nueva “anunciata” de la cooperación: la responsabilidad social corporativa y la gobernanza. Un breve repaso a los gurus locales de la cooperación española nos lo confirma. ¿Quién dijo miedo? De todo se puede sacar ganancia, y hoy está de moda el cursi recurso de que toda crisis es a la vez una oportunidad, la oportunidad de vender al mejor postor la experiencia acumulada, propia o ajena. La Ayuda Oficial al Desarrollo ya solo funcionará como reclamo de lo que de verdad importa al nuevo capitalismo que está acelerando la descomposición del régimen internacional de regulación, incluida la ayuda al desarrollo: el Apoyo Orgánico a la Gobernanza. ¡Reciclémonos todos en la argucia final!

4. La cuarta pregunta es hoy objeto de tensiones y algunos debates entre las ONGs. ¿qué tipo de respuesta es la que hay que dar? Esto depende sobre todo de las preguntas; y bien, ¿qué preguntas son hoy pertinentes? Así que la pregunta es

si se puede seguir pensando en alternativas a la ayuda dentro del capitalismo, o lo que es más interesante, si estas hipotéticas alternativas van a financiarlas los donantes públicos cuyos recursos dieron soporte a la gran mayoría de las ONGs de nuestro entorno. Por ello lo que ahora interesa es saber si algunos actores pueden abandonar la corriente principal de la AOD –aquella que se impone como *fuerza política transnacional*- y crear a contracorriente su alternativa, esta vez bajo la bandera de la solidaridad y la justicia. Las respuesta vendrán de las sucesivas rupturas que se van a dar en las ONGs, rupturas que internamente ya son divisiones en el seno de algunas, y rupturas con el paradigma dominante como baratas proveedoras de servicios a la cooperación. En el nuevo mercado de la gobernanza se diluye el espíritu gremial del que han hecho gala las ONGs, espíritu compatible con la más dura competencia por los fondos. En cambio pequeños grupos de solidaridad que se dieron de alta como ONGs pueden estar marcando ya las tendencias de conversión a la política, sobre el trabajo militante, y sin fondos.

5. Y por último, mientras la preocupación gira en torno al flujo de fondos que disminuye sin control, ¿qué pasa en aquellos países a los que iba destinada la ayuda?

La primera impresión es el escaso o nulo impacto que la deriva de la cooperación va a tener en algunos países. O como piensan algunos, el fin de la ayuda podría servir de aligeramiento de sus propios procesos, desvinculados de la programación externa y de la siempre tediosa tarea de tener que justificar ante terceros lo que a menudo no pueden entender. Pero estos supuestos no nos eximen de un examen de lo que ha sido la incidencia de la cooperación en dichos países. Algunos casos adquieren en estas circunstancias especial relevancia ¿pueden ser Túnez, Honduras y Paraguay? ¿qué impacto tiene la cooperación española destinada a dichos países? ¿cuáles serían las metas de una cooperación solidaria? A la vista de la evolución política de los tres países, surge la hipótesis de que la cooperación española ha resultado irrelevante en los tres casos, y que carece de proyecto para el futuro. Pero ese es otro artículo.

Como los personajes en busca de autor de la obra de Pirandello, la ayuda al desarrollo se nos muestra hoy como una representación dramática a la búsqueda de un paradigma que le devuelva, digámoslo así, su pasado esplendor, y de paso prolongue la supervivencia de su extenuada burocracia internacional; una burocracia refugio de altos cargos cuando pierden las elecciones. Un juego de sombras que se desvanecen en la marea de las convulsiones de este siglo.

¿Quiero esto decir que no hay nada que hacer? No, muy al contrario, todo está para hacer:

Denunciar y enfrentar el colonialismo mercantil
que acapara las tierras de África y América;
levantar con los movimientos campesinos
la bandera de la soberanía alimentaria
para resolver el problema vergonzante del hambre;
poner palos en la noria de la privatización del agua;
enrolarse con los movimientos defensores
de los derechos humanos y civiles.

Es el momento de la política. De levantar un nuevo programa de solidaridad para oponerlo al actual discurso en construcción de la ayuda al desarrollo. Sin componendas.