

LA AYUDA AL DESARROLLO TOCA FONDO.....y se queda en él

José Ramón González Parada.

Miembro de la Red de Investigación y Observatorio de la Solidaridad

Desmoralizados es el adjetivo que describe el estado de ánimo de muchos funcionarios y trabajadores de los departamentos de cooperación que aún permanecen abiertos en nuestras instituciones. A la sensación de ser supervivientes de un naufragio se une la frustración de unos presupuestos menguantes que han quedado en la décima parte de lo que administraban hace tres o cuatro ejercicios. La conciencia de vacío se completa con el escaso trabajo, limitado ya a pastorear escuálidas ONGs que arrastran sus proyectos de anteriores convocatorias.

El proceso de burocratización tan intenso que venía operando desde tiempo atrás -poco visible para los funcionarios inmersos hasta el zancarrón en el mismo- les queda ahora patente como única actividad identificable, tan inútil como desmotivadora. Así las cosas, y banalizada toda la cooperación, no faltan interventores que en estas horas bajas arremeten contra las ONGs con una torticera interpretación de la Ley de Subvenciones, reclamando devoluciones de fondos ante la mínima alteración formal. Reclamaciones poco efectivas, seguramente, pero que dará entretenimiento a los servicios técnicos, y mejorará un poco, aunque solo sea virtualmente, el déficit municipal.

El momento actual refleja hasta qué punto las ONGs han perdido el favor del público, y con él el respeto de las instituciones. Con la política de privatización de la sanidad que sufre la sociedad y cuando se cumple un año de que 800.000 emigrantes se hayan quedado sin cobertura sanitaria en nuestro país, es poco creíble una ayuda internacional que quiera colaborar con la puesta en marcha de sistemas públicos de salud. ¿Cómo es que -salvo algunos sanitarios de Médicos del Mundo o Sin Fronteras- las ONGs no salieron en tromba a defender el derecho a la salud de tantos conciudadanos nacidos en los países a los que con tanto afán destinan sus desvelos?

Metafísica contable (el título inicial de este breve comentario era “ingeniería contable”, pero bien mirado lo de ingeniería le venía grande)

Para no perder el hilo de la crítica institucional -sobre la cuestión de las ONGs volveré más adelante- veremos que los números siguen cayendo un año más. Carlos Gómez Gil desbroza los datos del sexenio, sumamente esclarecedores

	Objetivo PACI Previsiones Sobre el RNB	% AOD real ejecutada
Año 2009	0,50 %	0,46 %
Año 2010	0,51 %	0,43 %
Año 2011	0,40 %	0,28 %
Año 2012	0,23 %	0,14 %
Año 2013	0,19 %	Sin datos
Año 2014	0,17 %	-

Y aclara que lo más llamativo “*venga del dato espectacular de que, aún presupuestando cantidades recortadas y menguadas desde que empezó la crisis, los diferentes gobiernos han dejado de gastar 4.138 millones de euros que, insistimos, se presupuestaron y nunca llegaron a gastarse. Una cifra que supone el 19 % de todo el dinero presupuestado. Creo que la cifra es tan incuestionable que explica bien a las claras el rumbo por el que nuestros responsables políticos han decidido llevar la Ayuda al Desarrollo desde el inicio de la crisis*”. (“Voladura de la cooperación española”, en Esbozos nº 8, Junio 2013)

Se caen los números y se caen las estadísticas; desde inicios del año ya no aparecen en la página web del Ministerio los datos relativos a los Planes Anuales de Cooperación que habitualmente se venían publicando, un material imprescindible para un seguimiento riguroso de la ayuda española. Podríamos achacar tal desaparición a una intención de negar la transparencia, y tal vez sea así, pero más que una cuestión de falta de transparencia, habrá que verlo como resultado de la absoluta indiferencia del público (o de la sociedad civil, si vale la expresión) ante los presupuestos de cooperación. Unos presupuestos de ayuda al desarrollo presuponen el interés por la ayuda, por el desarrollo, o por ambos. Hoy esto es mucho suponer. Se llaman presupuestos de cooperación, pero no lo son, no son presupuestos, no son cooperación, no son ayuda, ¿qué son? Pues lo que es habitual en el poder político post-crisis, un discurso preparado para negar la realidad, como “movilidad horizontal”, “externalizar”, “innovación” o “emprendedores”, con lo que se llenan la boca ministros y voceros del régimen. “Presupuestos de cooperación”, ¡qué solos os habéis quedado en el cortejo de las palabras mágicas, abracadabras para salir de la crisis! No me extraña que os hayan descolgado de la red. Por todo ello resulta coherente la anunciada desaparición de los Planes Anuales de Cooperación, que se sustituirán por “*una Comunicación Anual al Parlamento, en la que se incluyan las principales prioridades a desarrollar en el año y que sea tramitada, simplemente, como una comunicación oficial de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo*” Fin de la cita, tomada del escrito de la citada Secretaría al Presidente del Parlamento el 2 de agosto de 2013, el

subrayado es mío. Desaparecida *de facto* la cooperación al desarrollo, es lógico y coherente, incluso de agradecer, que desaparezcan también los Planes Anuales. Dejarlo simplemente en una comunicación oficial es la forma burocrática de certificar defunciones.

Aunque ya sabemos que los llamados presupuestos solo son una hoja de cálculo, vale la pena dedicar unas líneas a la última comunicación de la Secretaría General, no tanto para ver que se programa –sería un ejercicio inútil- sino para interpretar como tienen amueblada la cabeza.

AOD española, año 2013

	AOD (millones de euros)	Transferido a ONGs
Total previsto	1.940 millones	192 millones
Gestionado por:		
AECI	264 millones	99 millones
Ministerio de Hacienda	802 millones	0 millones
Comunidades Autónomas	133 millones	54 millones
Ayuntamientos	58 millones	39 millones
Otros Ministerios	683 millones	

La parte del león (41% del total) se la queda el Ministerio de Hacienda, y es la partida que más probabilidades tiene de realizarse, pues va a los Organismos Financieros Internacionales, o sea, al sistema del Banco Mundial y al FMI; hace años que no se puede saber el destino concreto de tales asignaciones. Como tampoco se sabe nada del Fondo de Cooperación para el agua, una línea especial de financiación abierta en el año 2007 en colaboración –entre otros- con el Banco Interamericano de Desarrollo, y de la que todavía están esperando en Guatemala que se concrete. No pasa nada, el presidente Mariano Rajoy seguirá hablando de la gran aportación española para resolver el problema del agua en la 68^a Asamblea General de la ONU (25 de Septiembre 2013) a la vez que se felicita, a solo dos años del cumplimiento de los ODM, por los avances logrados; pero ya montado en el nuevo mantra de la cooperación: la Agenda post-2015, o sea, la que seguirá a la fecha en la que los ODM habrán certificado su mundial y milenar fracaso. Ahora sí que lo vamos a hacer bien, sigue Rajoy con su discurso en la ONU, pues esta vez la nueva agenda “*debe orientarse a un desarrollo verdaderamente sostenible*”, con lo que queda claro que el desarrollo anterior, no era “*verdaderamente sostenible*”. En el post-2015 la comunidad internacional podrá contar con un apoyo especial, pues “*a medida que la economía española está volviendo a crecer, volveremos a apoyar estos esfuerzos con una inversión al desarrollo generosa, inteligente y eficaz*”. Un esfuerzo *verdaderamente* inverosímil.

Volviendo a la escena doméstica y al cuadro precedente, las partidas de los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas tómense como meros apuntes contables, pues llevan cuatro años con una ejecución muy por debajo de lo que dicen que tienen; y cuando lo tienen acaba en otros departamentos.

La Comunidad de Madrid pasó de un presupuesto de 40 millones de euros en el año 2008, a un gasto real de 4 millones de euros en el año 2013, según estimación propia. La Comunidad Valenciana se queda en el año 2014 con una vigésima parte de lo que disponía en el año 2008, pasando de un presupuesto de 60 millones a tan solo 3,3 millones en el presupuesto para el 2014. Las instituciones canarias no saben cuanto les queda, y el Gobierno Balear ha eliminado su convocatoria de subvenciones desde el año 2011, otro que al finalizar el 2013 no había desembolsado los fondos del año 2010.

La AOD de la Comunidad de Madrid

Año	Planificado	Desembolso real
2008	40 millones	38,9 millones
2009	41 millones	37,5 millones
2010	37,5 millones	35,8 millones
2011	19,2 millones	10,6 millones
2012	15,5 millones	7 millones (estimación)
2013	7,8 millones	4 millones (estimación)

Fuente: Ignacio Martínez, José Medina, Guillermo Santander, “*La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*” y presupuestos anuales de la Comunidad de Madrid

Conviene saber que estos presupuestos son renuentes a rebajar los costes operativos, esto es, el coste salarial, que en el caso de Madrid incluso aumentan respecto al 2012, a pesar del recorte presupuestario. Una prueba de la *resiliencia* -palabra recientemente incorporada al acervo lingüístico de la cooperación, de la que me ocuparé más abajo- de las instituciones y de las burocracias de la ayuda al desarrollo, que se resisten a dejar este mundo.

Dolores de cabeza de la Marca España

Desde que el Ministro de Exteriores es a la vez consejero delegado de la Marca España –si fuera la Marca Hispánica se hubiera resuelto ya el contencioso catalán- el discurso de la cooperación está hecho un lío. Pues esta marca no acaba de marcar el diseño del nuevo paradigma de la ayuda al desarrollo, pillada en la contradicción de mantener el marco categorial de la lucha contra la pobreza en el tercer mundo, mientras que éste de aquí se empobrece, y en la ambigua posición diplomática de vender imagen del país por encima de todo el discurso multilateral del que se hace gala. La política de cooperación queda al servicio de nuestras transnacionales -tan denostadas en América Latina: el agua, la energía, las comunicaciones, la aviación comercial- y sus servicios tomados por idóneos para superar la pobreza.

La creciente tendencia a descargar en el sector empresarial la responsabilidad de la ayuda internacional, especialmente las tareas de la ayuda humanitaria, no es una especificidad española, sino una tendencia internacional, que cada vez con más fuerza apoya la intervención de las grandes corporaciones empresariales en los asuntos del desarrollo. Una tendencia que se basa en la dogmática del crecimiento económico y en la libertad incondicional para el mercado internacional. La mitificación trascendental del Mercado –así, con mayúscula- lleva al rechazo del intervencionismo económico, de la institucionalidad estatal. Se desmorona la institucionalidad de la Ayuda como política pública, relegada a la decisión individual de personas particulares. Es así como surge el preponderante papel de la filantropía de los muy ricos, donde la mezcla de compasión, ideología e interés particular dará lugar a la continuidad de programas de ayuda de marcado carácter asistencial, y en muchos casos beligerantes con los propios programas de desarrollo nacional, o con los gobiernos progresistas. El marco categorial de la ayuda se desplaza ahora hacia la idea de gobernanza mundial.

Radiografía del desmantelamiento de la cooperación al desarrollo

La crisis de la ayuda internacional española, ni es solo una cuestión de financiación, ni es solo española. Es ante todo una cuestión geopolítica e ideológica. Por ideológica entiendo el abandono de la responsabilidad pública y el impulso a la privatización de la ayuda, acorde con las fuertes tendencias de privatización de lo público. En cuanto a la geopolítica, hoy los equilibrios internacionales ya no necesitan aquella fuerza transnacional “*capaz de modelar no solo las estructuras estatales (de los países receptores) y el orden internacional, sino también las mentes y comportamientos de todos los actores de la comunidad internacional del desarrollo*” (Montúfar 2002) en que se había convertido la Ayuda al Desarrollo.

La poda presupuestaria se acompaña de una pérdida de calidad de lo que queda, y como señala Carlos Gómez Gil “*un alejamiento de los compromisos y acuerdos internacionales que conforman la agenda del desarrollo mundial...el interés económico y empresarial ha adquirido una renovada fuerza, poniendo el grueso de nuestra cooperación a su servicio*”. Un viraje total arriba y a la derecha que elude cualquier cuestionamiento, y se escuda en la opacidad y falta de transparencia que caracteriza la actual deriva de la cooperación española.

La escasas posibilidades que aún se mantienen en los rescoldos de la cooperación descentralizada municipal están también amenazadas por la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, que trabarà toda iniciativa local en cuestiones que no sean de su exclusiva competencia. La crisis económica es solo el envoltorio en el que se camufla el fracaso y abandono de la cooperación al desarrollo; las pautas que sigue el desmantelamiento de la ayuda no difieren de las que se aplican al conjunto de la sociedad.

Identidades fragmentarias

Hasta hace bien poco las ONGs parecían perplejas ante los cambios que ya estaban sufriendo; hoy creo que la perplejidad ha desaparecido para dar paso a la adaptación más pragmática, que ponga en valor la experiencia acumulada, las amplias redes de relaciones y contactos, y la capacidad instalada. El pragmatismo es la categoría que modula los criterios básicos de su intervención, a cuya luz debe interpretarse el lenguaje de la cooperación al desarrollo: la eficacia, la eficiencia, el impacto social, la sostenibilidad, ... y ahora resiliencia. Finalizando el año se celebró en Madrid un seminario de la mano de la AECID y de Intermón-Oxfam bajo el pomposo título *De la vulnerabilidad a la superación de las crisis: la resiliencia de las comunidades*. De reciente incorporación al diccionario de la Real Academia de la Lengua, la palabra tiene dos acepciones, una en psicología y otra en mecánica, siendo la primera, con la que nos quedamos, *la capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas*.

El programa va orientado a explicar este nuevo enfoque de la ayuda humanitaria, que además de contar con experiencias en el terreno dispone de una metodología apropiada, con un menú (muy propio el concepto) para las crisis alimentarias. Con todo lo moderna que es la resiliencia, queda anclada en 1974, pues no revisa la idea de seguridad alimentaria definida en la Conferencia de Roma, en dicho año; ni mucho menos atisba la soberanía alimentaria como el campo de debate. El seminario, muy preocupado por la situación de África, no dedica ni una mención al acaparamiento de tierras en ese continente, un problema de dimensiones espectaculares, que afecta a la geopolítica global y que amenaza la seguridad y soberanía alimentaria de los países africanos, y hasta su independencia política, renovando por la vía de la inversión masiva en la adquisición de tierras una nueva etapa colonial. (Cada día veo más parecido entre las grandes corporaciones transnacionales y las dinastías europeas que se repartieron África). Antes bien, todo parece dispuesto para que las nuevas metodologías ayuden a superarse a los dolientes. Si se compara la definición de resiliencia con la realidad africana fácilmente se deduce que el nuevo paradigma de la ayuda humanitaria consistirá en aprender a aguantarse. Intermón, tomada por el buque insignia de la solidaridad, palmorea hoy por un salvavidas entre los pecios del naufragio.

Ahora que la estrategia y la política en la ayuda al desarrollo van de capa caída, algunos no cejan en su empeño, e insisten en novedosas herramientas para la cooperación. Así surge la Comunidad GONG, un grupo de ONGs que quieren compartir “un sistema integrado de gestión técnica y financiera de proyectos de cooperación internacional”, de la mano de IEPALA. Otro taller más para celebrar los 25 años de existencia de la AECID, celebración para la que aún quedan subvenciones.

La función social de las ONGs tenía algo de antídoto frente a la corrosión del propio entorno; la angustia y la anomía se resuelve en la individualidad satisfecha interconectada y proyectada al exterior a través de la experiencia solidaria, dando

profundidad y una dimensión ética a las identidades fragmentarias que conforman el ser social del capitalismo actual. Las ONGs recomponían fragmentos de identidad y los personalizaban a través ciertamente de algunas idealizaciones. Ahora ni eso. Los ideales fallidos se trasladan a un terreno de nadie, una pseudo ciencia que se afana por las limosnas de los cada vez más escasos devotos.

El año se despide con algunas alegrías y esperanzas, las que nos dan las ONGs Atelier, CEPS, Ingeniería sin Fronteras, Familias sin Fronteras, Entrepobles, Periferies y Sisma, con su *Manifiesto contra la corrupción*, motivadas por el caso Blasco. Copio el final de su manifiesto: *Como asociaciones ciudadanas que somos formamos parte de esa pluralidad de entidades de la sociedad civil que considera la corrupción corrosiva para la democracia, por ello apelamos a unirse a nuestra iniciativa a quienes – como nosotras- creen en la necesidad de una acción ciudadana decidida y contundente frente a las prácticas corruptas que se han enseñoreado de nuestra vida pública. Ni connivencia, ni indiferencia, ni pasividad.*

Descomposición y recomposición de las ONGs.

El desmantelamiento de la ayuda oficial al desarrollo que señalaba más arriba es el escenario que obliga a una profunda revisión de las estrategias y las propuestas de las ONG. A lo largo del año se ha ido acentuando su aislamiento social; habiendo apostado por la financiación fácil pública y privada, como proveedoras técnicas de servicios para la cooperación internacional, la sequía financiera obliga a replantear la función social de las ONGs. A la drástica disminución de fondos públicos se une la disminución de las aportaciones privadas populares; por una parte la difícil situación económica de muchos pequeños donantes y por otra la creciente desafección social hacia ellas ha hecho mella en la captación masiva de fondos privados de corte popular, fondos en todo caso totalmente insuficientes para suplir la caída de la financiación pública. Ante la inusual quiebra económica de la mayoría de las ONGs, la reconversión económica del sector mira hacia la financiación de las empresas y las grandes fundaciones internacionales, aliándose con el nuevo paradigma de la responsabilidad social corporativa y con la estrategia de la gobernanza, para lo que parece que todavía quedan algunas posibilidades, esto es, para ser servidoras de las nuevas políticas de gobernanza mundial. Los movimientos internos, reestructuraciones laborales y reestrenos del mensaje parecen responder más a la necesidad de ajustarse a la situación, que a la renovación de sus ideales y compromiso social. De manera que el impacto de la crisis sistémica es más profundo que la simple descapitalización económica, y afecta a la descomposición intelectual y ética de aquellas organizaciones altamente profesionalizadas que no se conciben sin fondos.

El otro camino -ya fue señalado hace tiempo- es el de la reconversión política, o mejor expresado, la reconversión a la política, donde el proyecto y la asistencia técnica pierdan papel en beneficio de la denuncia y la resistencia; la fusión de su capacidad

instalada con las necesidades logísticas de los movimientos sociales. En cualquier parte del mundo, también aquí, enlazando movimientos sociales y tejiendo respuestas que no pasan exactamente por la lógica de la ayuda al desarrollo. Los movimientos globales - rompiendo con el canon de la cooperación tal como hasta ahora era entendida- proponen nuevas formas de relación internacional que afectan a la idea de comercio justo, al agua como derecho humano, a la prevalencia de los derechos humanos civiles, a la soberanía alimentaria y al acaparamiento de tierras, un problema crucial en África.

Un camino contracorriente que exige mucho esfuerzo y que no elude, sino al contrario, encarar los problemas de este país, tal como hacen algunas. Pues o bien las ONGs se comprometen con la revolución ciudadana y resisten denunciando la lógica demoledora del capitalismo que sufrimos, o bien no pasarán de ser empresas no lucrativas del tercer sector, y sálvese quien pueda.