

# Arquitectura de una ayuda en tiempos de crisis.

Cooperación en crisis y crisis de la cooperación en España

**Carlos Gómez Gil**

La decisión del gobierno socialista de recortar la Ayuda al Desarrollo en los próximos años, en el marco de las políticas neoliberales dirigidas a recortar el déficit público, han pasado desapercibidas entre la sociedad y en el propio sector. Sin embargo, estas medidas han dado carta de naturaleza a una situación de permanente crisis en que se desenvuelve nuestra Ayuda Oficial al Desarrollo desde hace décadas, al intensificarse un buen número de problemas institucionales, técnicos y estratégicos que mantiene nuestra política de cooperación en una situación de precariedad histórica, alejada de los cambios y transformaciones que otros donantes han venido realizando y fuera de cualquier atisbo de crítica razonada encaminada a su mejora.

Este informe pretende analizar algunos de los problemas fundamentales que tiene la AOD en España, en algún caso de un gran calado, pero que tratan de ser silenciados por sus responsables, a pesar de ser ampliamente conocidos entre los especialistas.

Pocas materias hay en las que exista tanta distancia entre lo que los políticos dicen y hacen como en la ayuda al desarrollo, ofreciendo paradojas cotidianas que hacen revivir al mismísimo Maquiavelo con inusitada intensidad. En el día que España invocaba ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas su compromiso con el 0,7% del PIB en Ayuda al Desarrollo para defender su candidatura ante esta misma Comisión, el gobierno anunciaba el recorte social más duro que se conoce sobre diferentes partidas del gasto público entre las que se encontraba el presupuesto de la Ayuda Oficial al Desarrollo, de la mano de las medidas de corte neoliberal dictadas por el BCE y el FMI para contener el déficit público. El recorte acordado sobre la AOD para los próximos años impediría alcanzar el compromiso del 0,7% y mantener el crecimiento de nuestra ayuda. Maquiavelo explicó ampliamente cómo los gobernantes debían dominar las artes del engaño, siendo capaces de vulnerar la ley moral para conservar el poder y vencer a sus adversarios.

(Artículo publicado en el número 113 de la revista **Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global**, en su monográfico dedicado a *“Impactos y Consecuencias de la Crisis”*).

El alcance de las medidas adoptadas por el gobierno socialista presidido por Zapatero era de tal calado que la sociedad entera asistía conmocionada a un escenario para el que no había sido preparado, al pasar de oír pregonar a los cuatro vientos que éramos los campeones de la *Champion League* económica pocos años antes, a anunciarnos un posible riesgo de *default* e impago de la deuda si no se adoptaban estas medidas tan traumáticas. En este escenario, **la involución histórica que el ejecutivo de Zapatero anunciaba sobre la política de cooperación al desarrollo al reducir 800 millones de euros sobre los presupuestos de la AOD en los dos próximos años pasó sin pena ni gloria, mientras la sociedad estaba asimilando rebajas en los sueldos de los funcionarios, congelación de pensiones, disminución de las inversiones públicas y retrasos en el pago a los dependientes, entre otras medidas.** A un país en crisis, en medio de una crisis sistémica global de dimensiones históricas, no le preocuparía en exceso la situación por la que pudiera atravesar la política española de ayuda al desarrollo, de la que tampoco ha conocido habitualmente gran cosa. Sin embargo, mucho más llamativo fue que **ni siquiera desde el propio sector se ofrecieran respuestas de entidad ante el alcance de las medidas de recorte acordadas por el gobierno socialista sobre la política española de cooperación** (salvo alguna nota de prensa sin repercusión de alguna coordinadora y plataforma), **lo que supone todo un síntoma sobre la salud del medio**<sup>1</sup>.

Tengamos en cuenta que esta reducción supondrá un retroceso mínimo del 10% del volumen global de la AOD española, en la medida en que el recorte del Gobierno central ha sido seguido por descensos mucho más cuantiosos de comunidades autónomas y ayuntamientos, difíciles de cuantificar en estos momentos, pero que oscilan entre un 10 y un 100%. Sin embargo, una vez más se ofreció información inexacta sobre el alcance real de este descenso, ya que la primera nota oficial del Gobierno del 11 de mayo hablaba de un recorte global de 600 millones de euros en dos años, que pocas

---

<sup>1</sup> Mientras que el 20 de julio de 1996, la Coordinadora de ONGD publicó un artículo de opinión muy crítico en el diario El País contra los recortes anunciados por el gobierno del PP de aquel entonces en los presupuestos de la cooperación española, en esta ocasión no se ha producido algo similar, a pesar de que estos recortes tienen una mayor trascendencia.

semanas después subieron hasta los 800 millones, aunque los presupuestos de la AOD para 2011 plantean una disminución solo en este año de 918 millones de euros, a los que habrá que añadir los que se produzcan en las administraciones descentralizadas.

**Las medidas de recorte adoptadas por el gobierno de Zapatero sobre la ayuda española venían a terminar con el espejismo en el que la mantenía desde la anterior legislatura y donde vive instalada desde tiempos inmemoriales. Y lo que es más importante, estas decisiones dan carta de naturaleza a una situación de permanente crisis en la que se desenvuelve la AOD en nuestro país; por encima de las metáforas y los discursos grandilocuentes; más allá de los viajes publicitarios y las campañas promocionales a las que habitualmente recurren los dirigentes políticos para evitar abordar las cuestiones capitales que están en el corazón de los espacios de tensión paradigmática sobre los que discurre la ayuda pública al desarrollo.**

---

**Las medidas de recorte adoptadas por el gobierno de Zapatero sobre la ayuda española venían a terminar con el espejismo en el que la mantenía desde la anterior legislatura, dando carta de naturaleza a una situación de permanente crisis en la que se desenvuelve la AOD en nuestro país, al no abordar las cuestiones capitales que están en el corazón de los espacios de tensión paradigmática sobre los que discurre la ayuda pública al desarrollo**

---

## **Una crisis estructural y cronificada**

La crisis de la cooperación española, que este gobierno oficializó con el anuncio de amplios recortes sobre la misma, no tiene una exclusiva motivación económica sobre los recursos disponibles, ni mucho menos, sino que hunde sus raíces en problemas de mucho mayor calado que con el paso de los años se han acabado por cronificar. Tratemos de analizar algunos de los dilemas estructurales que tiene abiertos la cooperación española.

### **La verdadera repercusión del recorte presupuestario**

En España se ha hablado deliberadamente mucho de los dineros de la ayuda, pero muy poco de las políticas de ayuda. Uno de los ejes sobre los que se

cimentó la candidatura de Zapatero fue la renovación de la ayuda al desarrollo y especialmente, el cumplimiento del 0,7% del PIB en AOD que convirtió en una de sus propuestas totémicas, especialmente en la primera legislatura, cuando desbancó a Aznar en 2004, pero también en las elecciones de 2008. Desde entonces, **Zapatero y sus diferentes gobiernos no han parado de repetir con énfasis que el compromiso era sagrado y se alcanzaría, no ya en el año 2015, fecha fijada por la comunidad internacional a través de los ODM, sino tres años antes, en 2012, como demostración inequívoca de su implicación.** Es verdad que esta promesa no era nueva, en la medida que anteriores gobiernos del PP anunciaron también su voluntad de alcanzar tan mítica cifra<sup>2</sup>, pero **por vez primera, los gobiernos de Rodríguez Zapatero fijaron un calendario concreto, preciso y verificable que se acompañaba de aportaciones económicas crecientes y nunca antes vistas en la historia de la cooperación española que permitieron remontar la negra etapa de progresivos descensos experimentados en la década anterior, alcanzándose así el máximo porcentaje de AOD ejecutada por España en su historia, que ha llegado al 0,46% de AOD en 2009, significando 4.728 millones de euros.** Justo es reconocer estos avances.

**Sin embargo, siendo esenciales los recursos económicos para llevar a cabo las políticas, en el caso de la ayuda al desarrollo no son el componente exclusivo, ni mucho menos, si no se acompañan al mismo tiempo de otras decisiones, dispositivos y estrategias que aseguren la adecuada finalidad de estos recursos.** El Partido Socialista basó la estrategia de futuro de la AOD en el cumplimiento del 0,7%, sin duda, por la fuerza mediática y simbólica de este compromiso, acabando por repetirlo como un mantra vacío de contenido. **La cooperación española se redujo para sus máximos responsables a este lema de futuro, sin cambios imprescindibles sobre el presente y sin ir acompañada de una profunda modernización en sus estructuras institucionales, técnicas y estratégicas.** La promesa del 0,7% se convirtió así en una simple baza política para el PSOE

---

<sup>2</sup> Curiosamente, el PP siempre ha exigido el cumplimiento del 0,7% cuando no ha gobernado, y a su llegada al gobierno en 1996 afirmó que “la política de cooperación al desarrollo era una política prioritaria”, tal y como recogió el diario El País, el 22 de octubre de 1997, mientras que el PSOE, que había dejado el gobierno recientemente pasaba a reclamar su cumplimiento inmediato al nuevo gobierno del PP.

sobre la que se ha basado el futuro de la cooperación española, pero sin posibilidad de exigencia de responsabilidades sobre el presente. Hasta el punto que desde el PSOE se impulsó un supuesto “*Pacto por la Solidaridad*” que fue firmado de forma solemne con las organizaciones sociales y todos los partidos políticos, cuya reunión de seguimiento anual que concluyó afirmando que el conjunto del Pacto iba bien, tuvo lugar poco antes de anunciarse los mayores recortes en la historia de la cooperación española.

Ahora bien, **cuando se anuncia la imposibilidad de alcanzar el 0,7% de la mano de importantes reducciones en los presupuestos de la ayuda estatal en los próximos años, todo el edificio sobre el que se cimentaba la cooperación española tiembla, justamente porque no se había venido trabajando en su consolidación y fortaleza. Y lo que es peor, la decisión del gobierno central lleva a que se adopte en cascada también, si cabe con mayor énfasis, en Comunidades Autónomas y Ayuntamientos de toda España, que como un castillo de naipes ven desmoronar sus políticas de cooperación descentralizada con recortes que en algunos casos han llegado hasta el 100% de sus presupuestos.** Sorprende por ello que algunos informes oficiales hayan llegado a afirmar que los recortes presupuestarios de la AOD estatal no serían relevantes porque desde la cooperación descentralizada se mantendrían e incrementarían sus aportaciones. Un ejemplo de la pérdida del sentido de la realidad con que se vienen abordando algunos análisis desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

A la luz de todo ello, resulta particularmente irresponsable que el Presidente Zapatero siga insistiendo en que España llegará al 0,7% en el año 2015 en importantes foros internacionales, como hizo en la cumbre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio celebrada en Naciones Unidas, el 20 de septiembre de 2010, evidenciando una vez más, que desconoce el rumbo y el verdadero calado de las políticas de ayuda, aunque seguramente las personas de las que se ha rodeado para asesorarle en estas materias tampoco.

---

**Los gobiernos de Zapatero habían anunciado de forma reiterada el compromiso con el 0,7% como algo sagrado que se alcanzaría en el año 2012, reduciendo así la política de cooperación española a este lema de futuro, sin proyectos estructurales visibles sobre el presente y sin ir**

**acompañada de otros cambios imprescindibles en las estructuras institucionales, técnicas y estratégicas.**

**Pero siendo esenciales los recursos económicos, en el caso de la ayuda al desarrollo, no son el componente exclusivo, ni mucho menos, si no se acompañan al mismo tiempo de otras decisiones, políticas y compromisos que aseguren la adecuada finalidad de estos recursos**

---

### **Banalización de las políticas de ayuda**

A medida que el gobierno centró todas sus energías en el logro del 0,7%, situó en un segundo plano otras exigencias mucho más acuciantes, reduciendo la complejidad de las políticas de ayuda y los problemas de la pobreza en el mundo a una simple cifra que se creía que crecería frenéticamente, al igual que nuestra economía, en plena quimera de la abundancia, sin necesitar ningún otro horizonte, carente de pasado y ausente de cualquier otro futuro. La ayuda al desarrollo no se configuraba como un imperativo de solidaridad de todo un Estado que quiere incorporarlo con fuerza en sus relaciones internacionales, sino como el fruto de la promesa de un partido gobernante cuyo compromiso se podía reducir a una cifra y cuantificar al alza.

Con ello, **el principal proyecto político que los gobiernos socialistas han venido empujando sobre la AOD se ha basado en alcanzar el calendario del 0,7%, sin abordar las grandes reformas estructurales e institucionales pendientes que ésta acumulaba desde hacía décadas y sin afrontar sus grandes dilemas históricos**, como los intereses particulares de España como donante y las necesidades reales de los receptores; la utilización de instrumentos económicos y comerciales caducos; el cuestionamiento de aquellas políticas multilaterales y neoliberales que alimentan procesos de pobreza devastadores; el papel de una ayuda entendida como justicia correctiva o justicia redistributiva; una identificación precisa y pública de los criterios sobre los que opera la cooperación española; una aplicación crítica y selectiva de acuerdos e instrumentos multilaterales en particular de las instituciones de Bretton Woods; o la construcción de un dispositivo público de ayuda transparente, socialmente participativo e ideológicamente comprometido capaz de incorporar las políticas de solidaridad internacional a una política progresista, entre otros.

Por el contrario, **se ha alimentado un discurso épico y acrílico, cada vez más condescendiente con gobiernos e instituciones multilaterales con las que compartimos intereses opuestos, en no pocas ocasiones, a los mismos objetivos de muchas de las iniciativas de cooperación que decimos promover.** El vergonzoso papel que ha tenido el gobierno socialista en Colombia durante la etapa de Uribe, o el apoyo entusiasta que los Documentos de Estrategia País o los de Actuación Especial contienen sobre políticas extremadamente dañinas que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional exigen en los países prioritarios para la cooperación española, son buen ejemplo de lo que decimos.

De esta forma, la ayuda española se ha construido esencialmente en los últimos años como una aportación caritativa acrílica necesaria para que la globalización neoliberal avance, pasando de puntillas sobre los mismos elementos generadores de pobreza y sufrimiento sobre los que pretende intervenir, causadas por un capitalismo voraz carente de normas y la preeminencia de un mercado que impone sus intereses. Cuando no ha sido pura y llanamente un simple instrumento económico, político, comercial y policial a nuestro servicio, como se ha evidenciado con el control de la inmigración en África o el apoyo a determinados grandes exportadores con recursos de la cooperación española. Todo ello repleto de metáforas épicas<sup>3</sup> que acababan por banalizar la finalidad transformadora de las políticas de cooperación en medio de la globalización neoliberal.

Esta banalización extrema en los mensajes, análisis y compromisos se mantiene plenamente vigente, trasladándose hasta los foros internacionales más relevantes. Una lectura del discurso que el Presidente Zapatero leyó en la sesión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio<sup>4</sup> da buena idea de lo que decimos, al defender los *“importantes avances obtenidos en el cumplimiento de los ODM”*, que

---

<sup>3</sup> Como cuando el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en una gira por África en el año 2008 para ofrecer dinero de la cooperación a cambio de actuaciones de lucha contra la inmigración irregular en diferentes países del continente, afirmó que España había pasado *“de la hucha del Dómund a la ayuda institucional”*, como recogió el diario El País, el 29 de enero de 2008.

<sup>4</sup> Intervención del Presidente del Gobierno de España, D. José Luis Rodríguez Zapatero, en la sesión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio, Nueva York, 20 de septiembre de 2010.

según Zapatero, “*pueden ser cumplidos en el 2015*”, o que “*éstos suponen un fin en sí mismos*”, algo que ni siquiera los propios informes de Naciones Unidas reconocen.

---

**Y a medida que el gobierno centró todas sus energías en el logro del 0,7%, situó en un segundo plano otras exigencias mucho más acuciantes, reduciendo la complejidad de las políticas de cooperación y los problemas de la pobreza en el mundo a una simple cifra que se creía que crecería frenéticamente. Con ello, el principal proyecto político que los gobiernos socialistas han venido empujando sobre la AOD se ha basado en alcanzar el calendario del 0,7%, sin abordar las grandes reformas estructurales e institucionales pendientes que ésta acumulaba desde hacía décadas y sin afrontar sus grandes dilemas históricos, acabando por banalizar su finalidad transformadora en medio de la globalización neoliberal**

---

### **Su precarización extrema**

Donde este gobierno ha actuado de forma completamente irresponsable ha sido en alimentar una precarización extrema en las estructuras institucionales, técnicas y profesionales básicas necesarias para gestionar una ayuda al desarrollo cada vez más relevante que se pretendía llevar hasta el 0,7%. De nada sirve afirmar que este es el estado natural en que se mantiene nuestro sistema de ayuda desde su origen mismo, en la medida que el propósito de incrementar de forma notable los recursos destinados a ella, así como el cumplimiento de acuerdos y compromisos internacionales, exigían de una vez por todas acometer reformas y modernizaciones inaplazables.

Sin embargo, **los gobiernos socialistas emprendieron una huida hacia adelante, optando bien por mantener estructuras disfuncionales que han estado lastrando aspectos relevantes en la gestión del dispositivo de nuestra ayuda, como la AECI, a la que a pesar de haberle añadido la D de desarrollo, sigue siendo una institución arcaica y disfuncional; o bien por crear dispositivos inoperativos basados en la contratación masiva de colaboradores, becarios o suministradores de servicios externos.** De esta forma, el número de profesionales con trayectoria e historia al frente de parcelas relevantes de nuestra cooperación se ha ido reduciendo como consecuencia de la inyección masiva de trabajadores extremadamente

precarios, que en algunos casos, se han mantenido durante años como trabajadores autónomos para no generar relación laboral alguna en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Y por si fuera poco, **este mismo esquema de precariedad se ha trasladado a las OTC en el exterior, generándose situaciones verdaderamente ridículas que dejaban al descubierto la debilidad de nuestro sistema de ayuda, trasladando una mala imagen**, como becarios provisionales que desconocían proyectos esenciales, incapacidad de atender a los técnicos evaluadores que acudían a diferentes países a evaluar proyectos en marcha de la cooperación española, desatención de las solicitudes que trasladaban a las OTC los técnicos que se trasladaban al extranjero para llevar a cabo iniciativas relacionadas con la cooperación española, entre otras.

El despido masivo de un centenar de trabajadores de la AECID en fechas recientes, todos ellos autónomos, que llevaban en algunos casos hasta 10 años trabajando en la cooperación española, con la prohibición de ocupar sus despachos y acceder a sus puestos de trabajo, como respuesta a la reclamación laboral que algunos de ellos hicieron ante las magistraturas de trabajo y el fallo a su favor que obtuvieron, dejó al descubierto lo que era un secreto a voces pero que nadie se atrevía a expresar en público<sup>5</sup>. Eran trabajadores, disponían de despachos, de cuentas de correo institucionales, de tarjetas identificativas, representaban a la cooperación española desde hace años ante instituciones y organismos, pero se les negaba su vinculación como trabajadores de la misma cooperación a la que servían. Y ante la posibilidad de que se reconociera este hecho de forma masiva, la cooperación española decide despedir a todos ellos. Para colmo, algunos de ellos acaban de ser sustituidos por agentes forestales que estaban desocupados en la Administración General del Estado, evidenciando con ello una vez más la importancia que se da a la ayuda al desarrollo por este gobierno.

Y dentro de la propia SECI, los técnicos de la DGPOLDE (Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo), la creación

---

<sup>5</sup> El diario El País daba cuenta de este hecho en una información titulada *“Los recortes en la AECID dejan sin cubrir puestos clave de la cooperación”*, el día 28 de abril de 2010, en un artículo de Josep Garriga que causó verdadero malestar entre los responsables de la cooperación española, no tanto por su contenido, que era completamente verídico, sino por el hecho de que se difundieran a la opinión pública estos hechos.

institucional estrella de la etapa Zapatero, pasan a trabajar para una fundación, la FIIAP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas), aunque realizando los mismos cometidos anteriores. De esta forma, desde el gobierno socialista y la Secretaría de Estado de Cooperación se ha impulsado una progresiva privatización de estructuras esenciales de la cooperación estatal, que son gestionadas por la Fundación Carolina, FIIAPP, TRAGSA y P4R fundamentalmente, en algunos casos mediante adjudicaciones tan opacas como controvertidas.

**¿Cómo podía ser creíble el 0,7% prometido por el gobierno de Zapatero en medio de un escenario de precariedad, vulneración de derechos laborales, así como ausencia de funcionarios y técnicos esenciales para la gestión de la cooperación de un Estado?** Con mayor motivo cuando todo ello venía siendo una de las reclamaciones reiteradas desde organismos internacionales como el CAD de la OCDE en sus diferentes informes de evaluación sobre la política de cooperación española. Lo que decimos se ha convertido en uno de los mayores problemas de la cooperación estatal, aunque los responsables políticos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación lo consideran con grandes dosis de cinismo, como “*desajustes entre el presupuesto y la capacidad de gestión*”<sup>6</sup>. Sin embargo, nada de ello se menciona en los informes oficiales o en los que elaboran las organizaciones privadas situadas en la periferia de sus responsables políticos, ni en los estudios o dictámenes que se han venido elaborando desde la misma SECI.

Lamentablemente, **esta inestabilidad profesional, técnica e institucional, se ha trasladado al conjunto de capacidades y dispositivos utilizados en la cooperación española, tanto dentro como fuera de España, empapando y filtrando todos los niveles de gestión. Con ello se ha impedido una actualización y modernización tan imprescindible como inaplazable del sistema de cooperación español.**

---

**Donde este gobierno ha actuado de forma irresponsable ha sido en la precarización extrema de las estructuras institucionales, técnicas y profesionales básicas necesarias para gestionar la ayuda al desarrollo,**

---

<sup>6</sup> Declaraciones de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Soraya Rodríguez, a El País, 25 de mayo de 2010, Pág. 26.

optando bien por mantener estructuras disfuncionales que han estado lastrando aspectos relevantes en su gestión, como la AECID, bien por crear dispositivos inoperativos basados en la contratación masiva de colaboradores, becarios o suministradores de servicios externos, muchos de los cuales han sido despedidos tras llevar años trabajando para la cooperación española, o impulsado una progresiva privatización de estructuras esenciales de la cooperación estatal.

Esta inestabilidad profesional, técnica e institucional, se ha trasladado al conjunto de capacidades y dispositivos utilizados en la cooperación española, tanto dentro como fuera de España, empapando y filtrando todos los niveles de gestión. Con ello se ha impedido una actualización y modernización tan imprescindible como inaplazable del sistema de cooperación español.

---

### **Eliminación cualquier atisbo de crítica y renovación**

Cualquiera que haya trabajado con documentos y diarios de sesiones del Congreso y del Senado en las últimas dos décadas habrá podido comprobar en ellos cómo, las críticas y reproches que lanza el partido de la oposición al partido gobernante, son nuevamente asumidas e intensificadas por el partido contrario cuando pasa a estar en la oposición. Es cierto que ello viene sucediendo en numerosas parcelas de la política, si bien, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se han alcanzado niveles caricaturescos, evidenciando cómo se puede llegar a jugar demagógicamente con parcelas relevantes con la AOD, hasta convertirla en algo grotesco, gestionándola sin miramientos con los mismos criterios, o mucho peores, de los que se reprochaban anteriormente cuando se estaba en la oposición. Los diarios de sesiones del Congreso y del Senado han dejado tantos y tan inequívocos testimonios de todo ello que pocas cosas nos pueden llegar a sorprender, aunque como afirma Coetze, *“cuanto menores sean las diferencias entre dos partidos, mayores serán sus aparentes odios”*<sup>7</sup>.

Es cierto que durante la etapa del gobierno de Aznar, se produjo una involución gigantesca en la política de cooperación para el desarrollo que la alejó de las prácticas, doctrinas y acuerdos internacionales hasta niveles sonrojantes. El partido socialista criticó con dureza esta situación y desde escasos espacios sociales, técnicos e investigadores, se mantuvo un trabajo

---

<sup>7</sup> J.M. Coetze, Diario de un mal año, Mondadori, 2007

de seguimiento crítico de lo que podemos denominar como la etapa más oscura de la cooperación española, si bien, otras muchas organizaciones, técnicos y especialistas mantuvieron en cambio una colaboración nada desinteresada a lo largo de esta etapa. Es por ello por lo que los gobiernos populares de entonces suprimieron cualquier vinculación con organizaciones, técnicos e investigadores que llevaran a cabo cualquier labor de crítica, tratando así de ignorarla e impedirla por la vía de negar su existencia, una práctica bastante generalizada entre los políticos, por otra parte.

Ahora bien, **aunque desde los gobiernos socialistas se procedió a recomponer espacios esenciales de participación social que habían sido cortados con anterioridad, los responsables de la cooperación favorecieron desde el primer momento a aquellas entidades, técnicos e investigadores acríticos, generadores de un discurso laudatorio e insustancial, suprimiendo cualquier atisbo de crítica razonada, tan necesaria en las políticas de desarrollo.** La entonces Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, llegó a presumir públicamente de que su política era tan buena que ya nadie realizaba crítica alguna, por lo que pedía a los asesores de su Gabinete que elaboraran documentos en esta línea para ser filtrados a las ONG<sup>8</sup>. Lo cierto es que esta afirmación era tan ridícula como falsa, en la medida en que desde algunas organizaciones e investigadores veníamos elaborando informes cualitativos, documentos, propuestas y estudios tan críticos como razonados, que desde la SECI eran ignorados, negados y de los que ni siquiera se acusaba recibo de los mismos<sup>9</sup>, mientras que por el contrario, se contrataban a especialistas y organizaciones dóciles, elogiosas con las prácticas y políticas llevadas a cabo, que habían trabajado en muchos casos antes para los gobiernos del PP y que ahora lo

---

<sup>8</sup> Esta anécdota sucedió en el año 2007, siéndome relatada por responsables de la cooperación gallega ante una visita que había realizado pocos días antes la entonces Secretaria de Estado de Cooperación, Leire Pajín. Se puede encontrar una explicación detallada de la misma en la publicación “*Ètica, coherència, desenvolupament y ONGD*”, en su página 20, que con motivo del ciclo de debates con el mismo nombre organizó la coordinadora Àgora Nord-Sud en Barcelona, en el mismo año.

<sup>9</sup> Un ejemplo de lo que decimos es el Índice de Respuesta Humanitaria elaborado anualmente por DARA (Development Aid Research Association), que señala importantes deficiencias en el sistema español de ayuda y de otros países, y que siempre ha sido rechazado y despreciado desde los responsables de la cooperación española; o los estudios y propuestas sobre los créditos FAD y la deuda externa realizados desde el ODG (Observatorio para la Deuda y la Globalización).

hacían sin complejos para el PSOE. **Es muy significativo que el Consejo de Cooperación al Desarrollo, que debería ser un órgano independiente de análisis y supervisión de estas prácticas, mantenga expertos desde la creación misma de este órgano, en el año 1994, que primero trabajaron para el gobierno socialista, luego para gobiernos del PP y posteriormente de nuevo para los del PSOE hasta el momento actual, habiéndose añadido algunos otros cuya sumisión está asegurada.** Son estos mismos quienes posteriormente realizan evaluaciones e informes técnicos para el mismo gobierno de quien tienen que dictaminar sus políticas, en un bucle que impide la llegada de aire fresco y cualquier análisis o propuesta que pueda incomodar a los responsables políticos. **No se busca a los mejores, sino a los más dóciles y acríticos, en cualquier ámbito de la cooperación española.**

Por si todo ello fuera poco, **se han producido retrocesos injustificables en la información de parcelas fundamentales de la cooperación española, como en los créditos FAD, cuyos informes anuales que se venían realizando desde el año 2000 han sido suprimidos por este gobierno<sup>10</sup>**, impidiéndose con ello el acceso a datos esenciales sobre su uso e incumpléndose así los acuerdos de información semestral al Parlamento. No se trata solo de que se impida acceder a datos básicos sobre el instrumento más importante en la historia de la cooperación española a investigadores y organizaciones que venimos dedicando tiempo y esfuerzo a su seguimiento, sino que se niega a los propios parlamentarios el acceso a esta información esencial. Así, ante una pregunta que en diciembre de 2008 realizó al Gobierno el Diputado de CIU, Carles Campuzano, en la que pedía información sobre la ejecución del FAD en 2008, éste le contesta en el año 2009<sup>11</sup> con 4 palabras y 12 letras, al señalar *“ha sido del 90%”*; ninguna otra información, documento o

---

<sup>10</sup> Nos referimos a los informes pormenorizados sobre la actividad del FAD que publicaba anualmente la Secretaría de Estado de Comercio y que dejaron de hacerse en 2008, siendo retirados incluso de Internet, ya que a lo largo de toda la historia de los créditos FAD, desde su creación en 1976 hasta el año 2010, nunca la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional ha realizado evaluación, informe o memoria global sobre el que ha sido el principal instrumento en la historia de la cooperación española.

<sup>11</sup> Respuesta del Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios a la pregunta escrita (184/48358) del Diputado Carles Campuzano Canadés, nº 58404, de fecha 26 de febrero de 2009.

listado se facilita a este parlamentario, algo que retrata de manera fehaciente la política de información y transparencia llevada a cabo por este gobierno.

**Tampoco es casual que la información que España ofrece sobre la financiación concedida a las ONG sea prácticamente inexistente para uno de los donantes que mayores recursos gestiona a través de estas organizaciones.** Como ejemplo de ello, mientras que la Agencia Noruega de Desarrollo (NORAD) publica varios informes anuales de contenido crítico con centenares de páginas e información detallada y minuciosa solo en el campo de la cooperación con las ONG de este país, el PACI seguimiento, que recoge todas las actuaciones de la cooperación española, apenas ofrece poco más de una página sobre este sector cada año, siendo toda la información pública disponible en España. **Y si del PACI seguimiento hablamos, se ha acabado por convertir en un documento tan farragoso antipático, con muchos números pero incapaz de dar respuesta a cuestiones esenciales y de ofrecer datos básicos sobre la ejecución y pertinencia de la cooperación española.** Aún así, es tan escasa su incidencia que se pasan por alto errores, omisiones y datos llamativos, como por ejemplo, que haya ministerios que consignen como ayuda al desarrollo a países empobrecidos cantidades anuales que no llegan ni a los mil euros. ¿Qué tipo de actuaciones a favor del desarrollo en un país se están financiando desde España con apenas 1.000 euros a lo largo de todo un año por un Ministerio? O que junto a los 115 países receptores de ayuda bilateral española a los que se destinaron 2.294 millones de euros en 2009, haya otros 896,9 millones de euros de ayuda bilateral no especificada, ¿cómo puede ser que se reconozca que una tercera parte de la ayuda bilateral española carece de desglose e información geográfica cualitativa?

**Es cierto que se han multiplicado los informes técnicos, estudios y evaluaciones sobre la cooperación española, pero en su mayoría, alejados de cualquier atisbo de análisis crítico, omitiendo datos y diagnósticos comprometidos, sin voluntad de servir posteriormente para alimentar cambios o aplicaciones efectivas, cuando no se han convertido en un espacio clientelar más al servicio del grupo de amigos, lo que lleva**

a que se esté incumpliendo incluso la normativa sobre concursos públicos para su contratación.

---

Desde los gobiernos socialistas se ha favorecido a aquellas entidades, técnicos e investigadores acríticos, generadores de un discurso laudatorio y elogioso, suprimiendo cualquier atisbo de crítica razonada, tan necesaria en las políticas de desarrollo. Esta ausencia de crítica se ha trasladado a los informes técnicos, estudios y evaluaciones, que han acabado por ser, en no pocos casos, un simple espacio clientelar.

---

### **Mantenimiento de poderosas estructuras clientelares**

Frente a una apariencia de cambios y reformas, muchos de ellos superficiales y sin voluntad de renovación profunda del sistema de ayuda, el gobierno socialista ha sido incapaz de acometer transformaciones imprescindibles e inaplazables. La razón de ello está en el deseo de mantener los intereses de determinados grupos, sectores y estamentos que utilizan en algunos casos los recursos e instrumentos de la AOD de forma clientelar.

Así, la reforma de la AECID ha naufragado porque el gobierno ha sido incapaz de limitar el poder de un cuerpo de diplomáticos y altos funcionarios ajenos en muchos casos a las políticas de cooperación y sus fundamentos. Las subvenciones a las ONGD se han convertido en uno de los principales instrumentos de la cooperación ejecutada desde España mientras han proliferado organizaciones espúreas y se han sucedido escándalos y corrupciones que han dañado al sector, sin proceder a una reordenación y clarificación de un medio cada vez más repleto de organizaciones oportunistas capaces de captar importantes volúmenes de recursos. Hemos incrementado notablemente nuestras aportaciones al BM y al FMI sin influir en sus políticas y apoyando intervenciones tan dolorosas como cuestionables, como las políticas de privatización de bienes públicos globales en América Latina. Se han creado estructuras artificiales en la cooperación descentralizada, como MUNICIPIA, ajenas a los verdaderos intereses de las entidades descentralizadas, sin dar respuesta a las necesidades más elementales que tienen comunidades autónomas y ayuntamientos. Se ha sido incapaz de eliminar los instrumentos comerciales generadores de deuda y sufrimiento en los países del Sur por el

poder que tienen las grandes empresas exportadoras y los intereses de importantes sectores económicos y empresariales. Lejos de reducir y limitar el papel del ejército y las fuerzas policiales y de seguridad en la cooperación, ésta ha alcanzado una presencia histórica, tanto en la ayuda humanitaria como en la lucha contra el terrorismo global o el control de la inmigración. **Cada sector presiona para mantener y aumentar su poder y sus recursos en la cooperación española, y el resultado de todo ello es un gigantesco puzzle en el que cada grupo sitúa sus propias piezas y presiona para disponer de más poder y recursos.**

---

**Frente a una apariencia de cambios y reformas, muchos de ellos superficiales y sin voluntad de renovación profunda del sistema de ayuda, el gobierno socialista ha sido incapaz de acometer transformaciones históricas e imprescindibles. La razón de ello está en el deseo de mantener los intereses de determinados grupos, sectores y estamentos que utilizan en algunos casos los recursos e instrumentos de la AOD de forma clientelar, tratando así de mantener y aumentar su poder y sus recursos en la cooperación española,**

---

### **La pervivencia de intereses particulares**

**Y la consecuencia más visible de todo ello es la pervivencia en la AOD de poderosos intereses particulares que con el paso del tiempo se tratan de justificar renovando el discurso y buscando su difícil encaje en acuerdos y compromisos internacionales de todo pelaje, al margen de cualquier política progresista y en sentido contrario a las buenas prácticas que otros importantes donantes vienen llevando a cabo.**

**El ejemplo más elocuente de lo que decimos ha sido la lamentable transformación de los criticados créditos FAD en el Fonprode y el Fiem, bajo la cobertura de la Ley de Reforma del Sistema Apoyo Financiero a la Internacionalización de la empresa española, y de la Ley de Creación del Fondo para la Promoción del Desarrollo, que aprobó recientemente el gobierno socialista. Sin querer realizar evaluación de ningún tipo sobre el que ha sido el más importante instrumento en la historia de la cooperación a lo largo de 24 años de vigencia, y sin atender las peticiones y propuestas, en algún caso extraordinariamente documentadas, que se hicieron desde**

determinadas organizaciones civiles e investigadores, este gobierno decidió realizar una aparente reforma que daba carta de naturaleza a la utilización intensiva de este instrumento como principal instrumento generador de deuda externa y pobreza en los países del Sur. **Se incumplen así compromisos contraídos con anterioridad, prescindiéndose de cualquier mecanismo previo de transparencia, información, control, rendición de cuentas y evaluación de impacto.**

De esta forma, se ha dado carta de naturaleza para que haya dos instrumentos de financiación crediticia, el Fomprode, recogido como AOD y orientado a proyectos de desarrollo pero generador de deuda, así como el Fiem, dirigido directamente a facilitar exportaciones de las empresas españolas en el exterior y la apertura de nuevos mercados en los países en desarrollo. A nadie parece preocupar que este nuevo Fonprode permita, como recoge en el apartado e de su art. 2 , dedicar recursos de la ayuda española a la *“Concesión, en su caso, de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales, incluidos aportes a programas de microfinanzas y de apoyo al tejido social productivo, así como la adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en instituciones financieras o vehículos de inversión financieras)...”* ¿Cómo se puede seguir autorizando meter dinero que supuestamente se dirige a la ayuda al desarrollo para adquirir acciones de cuasi capital, sin que nadie diga nada, ni desde la academia ni desde las ONG? Pero es que el capital, o lo es o no lo es, no puede “cuasi serlo”, demostrando hasta que punto se abren rendijas para financiar lo que no puede ser financiable, lo que ha posibilitado en el corto trayecto que esta nueva Ley tiene apoyar a entidades financieras radicadas en paraísos fiscales y superando el límite establecido legalmente en el 5% del presupuesto total de la AOD hasta alcanzar el 15% en su primer año de recorrido.

**Todo ello es, simplemente, la forma de seguir haciendo lo mismo de siempre pero con nombres distintos, manteniendo buena parte de los elementos históricos de opacidad y financiación de iniciativas polémicas que ha rodeado a los créditos FAD desde su creación.**

Buen ejemplo del grado de degradación alcanzado en las políticas e instrumentos de la ayuda española se evidencia en un hecho tan insólito como

surrealista, al haber incorporado el gobierno socialista en la nueva Ley que regula el Fonprode, sucesor de los créditos FAD y que será uno de los principales instrumentos futuros de nuestra cooperación, disposiciones legales para cuestiones que nada tienen que ver con la AOD<sup>12</sup>, como la jubilación de los controladores aéreos, la regulación de los órganos rectores y de gobierno de las cajas de ahorros, todo ello dentro de la misma Ley recién aprobada que trata de actualizar los créditos FAD. De forma significativa, no ha habido crítica alguna desde ningún sector de la cooperación.

---

**Perviven en la AOD poderosos intereses egoístas que con el paso del tiempo se tratan de justificar renovando el discurso y buscando su difícil encaje en acuerdos y compromisos internacionales de todo pelaje, al margen de cualquier política progresista y en sentido contrario a las buenas prácticas que otros importantes donantes vienen llevando a cabo. El ejemplo más elocuente de lo que decimos ha sido la lamentable transformación de los criticados créditos FAD en el Fomprode y el Fiem, una forma de seguir haciendo lo mismo de siempre pero con nombres distintos, manteniendo todos los elementos históricos de opacidad y financiación de iniciativas polémicas que ha rodeado a los créditos FAD desde su creación.**

---

### **Algunos interrogantes finales**

Con el paso del tiempo, una de las pocas cosas que hemos ido aprendiendo sobre la cooperación española son las malas prácticas y políticas, a pesar de lo cual, este gobierno ha mantenido con renovada vigencia muchas de ellas. Así, **la distancia entre los discursos y las prácticas reales se ha mantenido con fuerza en nuestra AOD, al tiempo que se viene tratando de impedir o dificultar el conocimiento exacto sobre la misma. Por otra parte, la fragmentación de la ayuda entre los diferentes sectores y grupos de interés que se han ido amontonando a su alrededor, dificultan el avance de criterios, discursos, análisis y prácticas renovadoras.**

En momentos tan turbulentos como los que atravesamos, conviene fijar bien los cimientos de dispositivos públicos que están siendo erosionados y cuestionados desde el huracán neoliberal que está sacudiendo el mundo entero. Y sin ninguna duda, uno de los más expuestos a la vulnerabilidad de los tiempos son las políticas de

---

<sup>12</sup> <sup>12</sup> Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, BOE núm. 257, sábado 23 de octubre de 2010, disposiciones finales segunda, tercera y cuarta.

ayuda al desarrollo y de solidaridad, arrojados como estamos a este nuevo darwinismo social defendido por gobiernos e instituciones de toda naturaleza.

Ahora bien, **el gobierno socialista debería dar respuesta a dos cuestiones básicas pero esenciales que ha ocultado. ¿Nuestro compromiso con las políticas de Ayuda Oficial para el Desarrollo va a depender en adelante de nuestro crecimiento económico y de los procesos de inestabilidad financiera que pueda experimentar España?, y en línea con ello, ¿qué grado de prioridad otorga el Gobierno a las políticas de AOD. Y al mismo tiempo, ¿Cuál es el elemento diferencial que aporta un gobierno socialista en sus políticas de cooperación internacional hacia los países y pueblos más desfavorecidos? La respuesta a ambas preguntas pasan por dos términos devaluados en los tiempos actuales, como son la política y la ideología.**

Precisamente, en tiempos de limitaciones presupuestarias cobra más importancia intervenir sobre aquellos planos que no pasan, necesariamente, por un mayor aumento de recursos económicos, como son los que precisamente se han expuesto, tales como el abandono de la banalización, la eliminación de la precariedad, el aumento de la capacidad de crítica y renovación, la superación del clientelismo y de los intereses egoístas que la lastran desde hace décadas, por señalar algunos de ellos.

Así las cosas, el panorama que se está configurando en la cooperación española con motivo de la crisis no puede ser más sombrío: institucionalmente hay un progresivo derrumbe; los recortes son de mucha mayor cuantía de los anunciados inicialmente por el propio Presidente del Gobierno; la rendición de cuentas se ha reducido a una caricatura; el interés empresarial y geoestratégico está llevando a un perfil de ayuda similar a los años negros de las década de los 90; la ausencia de transparencia, publicidad y equidad es clamorosa en todos sus niveles; la cooptación de personas y organizaciones dóciles y cómplices con las políticas llevadas a cabo está produciendo un proceso de selección deliberado en el que se abren paso los de siempre; mientras en la cooperación descentralizada reina la confusión y el desguace de muchos de los avances y compromisos trabajados con esfuerzo en las últimas décadas. La cooperación española carece de relato, de crédito y coherencia, sin saber bien hacia dónde se dirige. Si como decía Hannah Arendt, todo proceso político tiene un objetivo, un fin y un sentido, nuestra política de ayuda carece en estos momentos de todo ello.

Posiblemente en este punto final, haya que recordar de nuevo a Maquiavelo, cuando une la ética a la política, pero no para asegurar el mantenimiento en el poder

del gobernante, como sostenía, sino para mejorar la condición humana, algo en lo que tiene mucho que ver una renovada política de ayuda global, todavía pendiente.

**Este artículo ha sido publicado en el número 113 de la revista “Papeles de relaciones ecosociales y cambio global”, dedicado a los impactos y consecuencias de la crisis, editado por CIP/Ecosocial**

---

**Carlos Gómez Gil** es Doctor en Sociología, profesor en el Departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante y componente de RIOS (Red de Investigadores y Observatorio de Solidaridad). Especialista en políticas de cooperación al desarrollo e inmigración, imparte docencia en máster y posgrados de cooperación al desarrollo en diferentes universidades en todo el Estado. (cgomezgil@ua.es)