

# **La voladura de la cooperación española**

## **Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de AOD**

**Carlos Gómez Gil**

**La política de cooperación española no atraviesa buenos momentos. Tampoco el conjunto de políticas sociales y de solidaridad, si bien, el recorte que se ha efectuado sobre la ayuda al desarrollo en España solo puede considerarse de histórico, descomunal, el mayor en toda la comunidad de países donantes y muy superior al que se ha llevado a cabo sobre otras áreas sociales, educativas o sanitarias. Es así que se ha insistido en la profundidad de los recortes sobre la cooperación española, ignorando que esta política atraviesa un estado de extrema gravedad que va más allá de los recortes económicos, aún siendo estos enormemente graves, para conducirla a una situación que desdibuja completamente sus finalidades esenciales y la reduce a un simple instrumento de intereses de distinta naturaleza.**

Los profundos recortes sobre la cooperación española que han adoptado tanto el anterior Gobierno, como particularmente el Gobierno de Mariano Rajoy, la han conducido a una situación de desmantelamiento efectivo al reducirla a la mínima expresión, alejada de acuerdos y compromisos contraídos. Si los recortes han sido tan profundos se debe a que nuestra política de Ayuda Oficial al Desarrollo no se había consolidado como una verdadera política de Estado, permaneciendo instalada desde tiempos inmemoriales en una situación de permanente crisis que alejaba nuestro sistema de cooperación de los donantes más relevantes.

Ni la crisis de la cooperación española comenzó con los recortes que en mayo de 2008 inició el Gobierno de Zapatero, ni tiene una exclusiva motivación económica aunque los recursos sean imprescindibles, sino que hunde sus raíces en problemas de mucho mayor calado que con el paso de los años se han acabado por cronificar, pero de los que se ha querido hablar muy poco, porque para ello había que hablar de política, de política de ayuda al desarrollo y, por tanto, de opciones, decisiones y responsabilidades políticas. Y ello es algo que de forma deliberada se ha querido evitar por muchos de los actores de la cooperación española, para no incomodar a sus responsables y poder acceder a sus favores. Y esta “aristocracia” de la cooperación en España ha tenido, también, responsabilidades con su pasividad, cuando no han apoyado su rumbo con el paso del tiempo, y que ahora sus responsables nos venden como un proceso saludable de “*cooperación low cost*”.

Cuando llega el Partido Popular al Gobierno, en noviembre de 2011, arremete contra una política de solidaridad internacional en la que no cree y que adolece de importantes problemas estructurales. Y más allá de unos recortes de enorme calado, el Gobierno de derechas de Rajoy cuestiona el papel y la funcionalidad de una política de cooperación internacional que entorpece su proyecto ultraliberal y conservador en el que no cabe la solidaridad social.

### Miles de millones de euros no gastados

Ahora bien, siendo dramáticos los recortes e incumplimientos sobre nuestra Ayuda al Desarrollo, no suponen ni mucho menos el dato más llamativo. Posiblemente donde se demuestre en mayor medida todo ello venga del dato espectacular de que, aún presupuestando cantidades recortadas y menguadas desde que empezó la crisis, los diferentes gobiernos han dejado de gastar 16.924 millones de euros que, insistimos, se presupuestaron y nunca llegaron a gastarse. Una cifra que supone el 75% de todo el dinero presupuestado, lo que quiere decir que de cada cuatro euros que los diferentes gobiernos han presupuestado en AOD desde el inicio de la crisis, solo han gastado uno.

Este dato es demoledor, porque evidencia que los responsables de la cooperación española no es que carezcan de voluntad para llegar al 0,7%, sino que ni siquiera ejecutan las exiguas cantidades presupuestadas y sometidas a fortísimos recortes. Si desde hace años, la cooperación española gasta cantidades muy por debajo de las que se presupuestan, ¿para qué se presupuestan entonces? Pues muy sencillo, para aparentar que se destinan más recursos de los que finalmente se ejecutan.

<b>Dinero presupuestado y no gastado en la AOD de España</b>			
<b>PACI Previsiones y Seguimiento</b>			
<b>(En millones de euros)</b>			
	<b>Presupuestado</b>	<b>Gastado</b>	<b>DIFERENCIA No gastado</b>
<b>Año 2008</b>	5.509,29	1.065,91	4.443,38
<b>Año 2009</b>	5.279,69	1.029,67	4.250,02
<b>Año 2010</b>	5.264,61	1.084,52	4.180,09
<b>Año 2011</b>	4.233,70	1.041,90	3.191,80
<b>Año 2012</b>	2.377,53	1.512,88	864,65
<b>Años 2008-2012</b>	<b>22.664,82</b>	<b>5.734,88</b>	<b>16.924,94 74,6%</b>

(Fuente: elaboración propia a partir de PACI previsiones y seguimiento 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012)

### Una Ayuda mucho más baja de cómo reflejan las estadísticas

Ahora bien, las magnitudes sobre las que se ha venido analizando la evolución de la cooperación española han sido muy limitadas, prisioneros del discurso del 0,7%, sin trascender a niveles de análisis más amplios. Debemos poner el foco en otros elementos de ponderación que nos proporcionan perspectivas más enriquecedoras.

Uno de ellos vendría de la mano de comparar la evolución del gasto militar con la evolución del gasto en ayuda al desarrollo, en la medida en que nos proporcionará un retrato preciso de las verdaderas motivaciones políticas de nuestros gobiernos. Pues bien, desde el inicio de la crisis se ha venido manteniendo de forma global el gasto militar en España por habitante y

año, que si en el año 2008 era de 422 euros, se situó en 368 euros en 2012. De esta forma, mientras en el año 2008 el gasto militar representó el 5,4% del PIB, en 2012 significó el 4,7%.

La comparación de ambas magnitudes no admite matices y subraya con nitidez las prioridades políticas que los diferentes gobiernos del PSOE y del PP han establecido, ya que si en el año 2008 se destinaban 422 euros por habitante y año en gasto militar frente a 103 en ayuda al desarrollo, cuatro años después esa relación se ha ensanchado enormemente en detrimento de la AOD, siendo la relación de 368 euros en gasto militar, frente a 32 en ayuda al desarrollo. Esto quiere decir que, si en el año 2008, por cada euro en ayuda a los países más pobres dedicábamos cuatro en gasto militar, en 2012 por cada euro en ayuda al desarrollo gastamos 11,5 en gasto militar. Es decir, en cuatro años la proporción destinada a gasto militar se ha triplicado frente a lo destinado a ayuda al desarrollo en términos de gasto por habitante y año. Un dato inequívoco que enfatiza la pérdida de relevancia de las políticas de cooperación y solidaridad internacional para el Gobierno del Partido Popular.

<b>Comparación entre el gasto militar / gasto en Ayuda al Desarrollo</b>			
Años 2008 - 2012			
		<b>Gasto Militar</b>	<b>Gasto en AOD</b>
<b>Año 2008</b>	€ por habitante	<b>422 €</b>	<b>103 €</b>
	% PIB	5,4%	0,45%
<b>Año 2009</b>	€ por habitante	<b>408 €</b>	<b>101 €</b>
	% PIB	5,1 %	0,46 %
<b>Año 2010</b>	€ por habitante	<b>395 €</b>	<b>95 €</b>
	% PIB	4,7 %	0,43 %
<b>Año 2011</b>	€ por habitante	<b>374 €</b>	<b>63 €</b>
	% PIB	4,7 %	0,28 %
<b>Año 2012</b>	€ por habitante	<b>368 €</b>	<b>32 €</b>
	% PIB	4,7 %	0,14 %

(Fuente: elaboración propia a partir de PACI seguimiento 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, e Informes sobre Gasto Militar en España del Centre D'Estudis per a la pau, "JMDelàs", Justicia i Pau, de los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012).

### **Incumplimiento del gasto 20/20**

Pero más allá de las cifras y magnitudes económicas, es necesario conocer la evolución de la calidad y el grado de cumplimiento de compromisos internacionales que la comunidad de países donantes lleva identificando desde hace años, siendo uno de los indicadores que se utilizan el llamado Compromiso 20/20. Aprobado en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague del año 1995, permite conocer el nivel de orientación de la ayuda al desarrollo de un donante hacia las necesidades sociales básicas en los países receptores, comprometiendo doblemente a donantes y receptores. De esta forma, los países donantes de ayuda asumen destinar al menos un 20% de la AOD bilateral a financiar gastos de prioridad social básica para la población en los países en desarrollo, comprometiéndose los países receptores a dedicar, al menos, el 20% de su presupuesto público a financiar estas iniciativas. Se trata así de orientar la cooperación internacional hacia una ayuda más precisa y de mayor calidad en la mejora de las condiciones de

vida de las poblaciones más empobrecidas, al tiempo que se logra una reestructuración de los presupuestos públicos hacia los sectores más pobres. De esta forma, se pretende elevar la calidad y certeza de la ayuda al desarrollo, implicando a donantes y receptores, estableciendo unos umbrales mínimos de efectividad. Desde el año 1995, todos los donantes han dado pasos importantes para el cumplimiento de este compromiso internacional, que hoy día es considerado como un umbral mínimo por debajo del cual no se debe retroceder.

La cooperación española durante muchos años no ofrecía datos de cumplimiento de este indicador o facilitaba cifras equívocas y contradictorias. De hecho, no fue hasta el año 2002 cuando la AOD de España dio respuesta a este compromiso internacional del año 1996, seis años después de ser firmado y pese a que no implica mayores recursos sino un mejor uso de los mismos.

Pues bien, a lo largo de los dos primeros años de la crisis, el Compromiso 20/20 se situó en el 24,6% y 28% de la AOD bilateral distribuible, respectivamente, para caer hasta el 15% en el año 2010 y desplomarse hasta el 10,2% en el año 2011. Esto quiere decir que la calidad de la ayuda española está retrocediendo de manera estrepitosa, incumplándose un acuerdo solemne firmado por el Estado español en el seno de Naciones Unidas el año 1996. Hablamos de un indicador que nos habla de la falta de voluntad política que se refleja en la ayuda que otorgamos y en los intereses espúreos que alberga.

<b>Evolución del cumplimiento en gasto 20/20 por España</b> AOD bilateral distribuible	
<b>Año 2008</b>	24,6%
<b>Año 2009</b>	28,0 %
<b>Año 2010</b>	15,0 %
<b>Año 2011</b>	10,2 %

(Fuente: elaboración propia a partir de PACI seguimiento 2008, 2009, 2010 y 2011)

### **Una gestión ineficiente desde la perspectiva de la lucha contra la pobreza**

Y a medida que los recortes han avanzado, la gestión de la cooperación se ha vuelto cada vez más ineficiente, permitiendo que otros intereses ajenos a la lucha contra la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas pasen a un segundo plano. De forma que no solo hay muchos menos recursos para hacer cooperación al desarrollo en España, sino que los pocos recursos que hay se destinan de forma prioritaria para financiar iniciativas ajenas a estas políticas.

Aunque no es la distribución sectorial del conjunto de la AOD, basta con ver los recursos que destinan diferentes ministerios a la cooperación al desarrollo. Pues bien, uno de los departamentos con mayor peso en la cooperación española es el Ministerio de Defensa, con aportaciones muy variables, pero que desde que empezó la crisis ha visto doblar sus recursos en la AOD, parecido a lo que sucede con el Ministerio del Interior, que ha multiplicado por tres sus recursos desde el año 2008 a 2011. Algo muy distinto a lo sucedido por las aportaciones

procedentes del Ministerio de Educación y de Sanidad. En el primer caso, ha reducido una tercera parte sus recursos, mientras que en el Ministerio de Sanidad se han mantenido prácticamente invariables en una cifra anecdótica, que supone quince veces menos recursos de los que ha dispuesto Defensa y siete veces menos que Interior.

<b>Evolución del gasto de la cooperación española por los ministerios de Defensa, Interior, Educación y Sanidad desde el inicio de la crisis</b>				
<b>(En millones de euros)</b>				
<b>Años 2008-2011</b>				
	<b>Mº Defensa</b>	<b>Mº Interior</b>	<b>Mº Educación</b>	<b>Mº Sanidad</b>
<b>Año 2008</b>	12,01	4,40	6,83	1,70
<b>Año 2009</b>	42,79	13,55	5,03	0,76
<b>Año 2010</b>	25,63	16,46	3,00	3,37
<b>Año 2011</b>	26,43	13,78	2,24	1,05
<b>TOTAL</b>	<b>106,86</b>	<b>48,19</b>	<b>17,1</b>	<b>6,88</b>

(Fuente: elaboración propia a partir de PACI seguimiento 2008, 2009, 2010 y 2011)

### **El peso de los intereses económicos y financieros**

Los intereses económicos y comerciales han sido siempre un elemento de relevancia en la cooperación española que ha condicionado su evolución a lo largo del tiempo. Es algo sobre lo que hay pocas dudas y que ha limitado los objetivos, prioridades y dispositivos que se han llevado a cabo. No es casual que el antecedente de la cooperación española fueran los Créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), el instrumento que más recursos ha canalizado en toda su historia, a un mayor número de países y con mayor número de operaciones, creado en el año 1976 y que se han mantenido con fuerza hasta el año 2010, durante treinta y cuatro años, sin modificaciones sustantivas. El sucesor de estos créditos FAD es el Fonprode (Fondo de Promoción del desarrollo), actualizando este instrumento a la normativa internacional pero manteniendo muchos de los elementos cuestionables y opacos que han caracterizado la vida del FAD a lo largo de toda su vigencia. De hecho, a través del Fonprode se abre oficialmente la vía a dedicar importantes recursos de la cooperación española a instrumentos financieros a inversores opacos y altamente sofisticados, tales como los fondos de fondos, fondos de capital riesgo, fondos de capital privado, fondos de capital semilla, fondos de cuasi capital, adquisición de participaciones de capital y otros vehículos de inversión financiera, incluyendo donaciones con créditos privados, como se recoge en el art. 2, ap. E de la Ley 36/2010 de 22 de octubre del Fonprode.

Pues bien, desde la crisis, en 2008, el grueso de los recursos de la cooperación española se han canalizado a través de los créditos FAD (hasta 2010) y del Fonprode a partir de 2011. Así, en el año 2011, el 58% de toda la cooperación española se dedicó a este fondo económico y comercial, el epítome de una ayuda que no ayuda. Hasta tal punto que a través de estos instrumentos se está regando de dinero a fondos financieros opacos, algunos de los cuales,

incluso, tienen su residencia en paraísos fiscales en forma de SICAV (Sociedades de Inversión de Capital Variable), creadas para evadir impuestos. Es el colmo de una cooperación menguada, escasa e ineficiente, que no solo destina el grueso de sus recursos a promover actividades económicas y comerciales puras y duras, sino que lo hace, además, en paraísos fiscales y en cuentas opacas.

Sin embargo, como el Fonprode se ha convertido en un cajón de sastre financiando iniciativas muy diversas de la cooperación española, no figuran en sus memorias de gestión la canalización de recursos desde este fondo a 86 iniciativas distintas acordadas por Consejo de Ministros, que abarcan desde cuotas a la Cruz Roja Internacional, a aportaciones a programas del Banco Mundial, pasando por otras muchas iniciativas multilaterales, cuotas e iniciativas variopintas. Así las cosas, resulta muy difícil conocer a ciencia cierta el gasto real y efectivo que la cooperación española ejecuta desde el Fonprode en la medida en que las cifras difundidas por sus organismos responsables es notablemente distinta. Incluso las cifras ofrecidas por la propia AECID difieren entre sí, dependiendo de si las consultamos desde la oficina de Fonprode o desde el departamento de multilateral.

<b>Evolución Créditos FAD y FONPRODE en la cooperación española</b>			
<b>(En millones de euros)</b>			
	<b>Presupuestado</b>	<b>Ejecutado</b>	<b>Sin gastar</b>
<b>Año 2008 (FAD)</b>	2.530,1	2.351,6	178,5
<b>Año 2009 (FAD)</b>	2.088,3	1.769,3	319
<b>Año 2010 (FAD)</b>	1.653,8	1.289,3	364,5
<b>Año 2011 (FONPRODE)</b>	845	607	237,4
<b>Año 2012 (FONPRODE)</b>	410	35	375

(Fuente: elaboración propia a partir de PACI previsiones y seguimiento 2008, 2009, 2010 y 2011, e informes del ICO)

### **Mirando a un futuro incierto**

A la vista de su evolución reciente, el panorama que se está configurando sobre la política de cooperación española desde la crisis no puede ser más sombrío: los recortes que se han llevado a cabo son de mucha mayor profundidad de los que se anunciaron; se está produciendo una acelerada pérdida de calidad, así como un alejamiento de los compromisos y acuerdos internacionales; institucionalmente existe un progresivo derrumbe del precario andamiaje operativo que se había construido; el interés económico y empresarial ha adquirido una renovada fuerza, poniendo el grueso de nuestra cooperación a su servicio; la ausencia de transparencia, publicidad y equidad en el conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo es clamorosa, moviéndose; y el amiguismo, el clientelismo y la fidelidad son el criterio para seleccionar a quienes participan en

ella. Mientras, en la cooperación descentralizada, reina la confusión y el colapso de muchos de los avances y compromisos trabajados con esfuerzo en las últimas décadas.

Desmantelar la cooperación al desarrollo en España significa erosionar el sentido comunitario de nuestra sociedad y valores, como el bien común global, la solidaridad internacional y la equidad. Desmantelar la cooperación al desarrollo en España significa también renunciar a tener una proyección internacional mediante una identidad política y social potente y vigorosa. Y sin ninguna duda, desmantelar la cooperación al desarrollo en España significa también apoyar la construcción de un mundo arrojado a las fuerzas del mercado y los intereses privados, frente a la colaboración, la solidaridad y la responsabilidad global entre sociedades como valores apoyados por el conjunto de la sociedad.

Desde hace tiempo, no se ha comprendido que la salud pública de nuestra sociedad tiene que ver estrechamente con sus políticas sociales y de solidaridad. Y por ello, el desmantelamiento de la cooperación internacional al desarrollo supone una mala noticia para el futuro de una sociedad saludable.

<http://carlosgomezgil.com/>

(Este artículo forma parte de un estudio más amplio que se publicará en breve en la revista *ESBOZOS. Filosofía política y ayuda al desarrollo*, en su nº 8)

**Carlos Gómez Gil**, Doctor en sociología, profesor de la Universidad de Alicante y director del Máster Interuniversitario en Cooperación al Desarrollo de esta universidad. Preside RIOS (Red de Investigadores y Observatorio de la Solidaridad) y forma parte del IDHIL (Alto Instituto de estudios de la Acción Humanitaria y la Acción Internacional), vinculado al PNUD.  
Tweeter: @carlosgomezgil