

ALBOAN

Las crisis se conjugan en plural

Alicia Aleman Arrastio

El artículo interpreta la actual crisis económica internacional en una triple clave: crisis de los alimentos, crisis energética y crisis financiera. Sobre esta triple crisis planea la sombra de un modelo de desarrollo social y ambientalmente problemático y la constatación de una profunda reestructuración del poder en el sistema internacional. Tanto en la cooperación internacional como en los movimientos sociales se destacan algunos indicios de cambio, que pueden reflejar tendencias de futuro.

Para las grandes mayorías empobrecidas del planeta, las crisis se conjugan en plural. Un poquito antes de que arreciara la tormenta financiera que desató el monumental rescate bancario de 2009, se produce un empeoramiento de las condiciones de dichas mayorías. Sube el precio de los alimentos y del petróleo, lo que tiene un impacto directo sobre sus condiciones de vida más básicas: la dieta. Por otro lado, comienza a hacerse cada vez más evidente su extrema vulnerabilidad ante las catástrofes naturales y, en particular, a los efectos del cambio climático.

En junio de 2008, el precio del maíz, del arroz y del trigo llega a unas cifras récord. En algunas zonas del mundo, y especialmente en las ciudades de aquellos países que no producen estos productos básicos para la alimentación, se viven verdaderas revueltas “de hambre”, que paradójicamente tienen relativa poca repercusión en los grandes medios de comunicación. En este incremento súbito de los precios de estos alimentos convergen una serie de factores que reflejan el complejo grado de interdependencias entre el mercado de los alimentos, el de la energía y las finanzas.

Así pues, en la crisis de los alimentos actúa tanto el incremento de la demanda por la llegada de los nuevos consumidores que están escapando de la pobreza (sobre todo, de los países asiáticos), las malas cosechas derivadas de los efectos del cambio climático y la dedicación de crecientes cantidades de alimentos para la generación de bio-combustibles, que puedan servir para compensar la fuerte subida del precio del petróleo y de sus derivados.

Este aumento comienza a constatarse a mediados del año 2007, alcanzando los 140 dólares por barril ya en 2008. Estos precios se trasladan a la producción de alimentos por la vía del encarecimiento de productos tan básicos para la producción de alimentos como la úrea. Igualmente, con la aprobación de la ley de bio-combustibles de los USA, ya había comenzado a acelerarse el proceso de destinar cada vez mayores cantidades de alimentos (como el maíz o el azúcar) para generar combustibles.

Es en este contexto de efervescencia de precios cuando se produce el estallido de la archiconocida crisis financiera, y la espiral de acontecimientos que rápidamente producen sus efectos sobre la economía real, sobre todo de los países más avanzados: desempleo en aumento y necesidad de recortar el déficit vía recortes presupuestarios. Muy pronto, esta crisis pasa la factura también a las sociedades de los países más avanzados y, sobre todo, a sus eslabones más vulnerables, como son las personas con contratos más precarios (muchas de ellas, inmigradas) y aquellas que trabajan en los sectores más afectados por la crisis financiera (por ejemplo, la construcción).



ALBOAN

Lo que comenzó a ser una crisis financiera se convierte en una auténtica crisis económica y social. Casi de la noche a la mañana, el viejo mundo rico se hace notoriamente más pobre.

Si bien serán muchas las lecciones que se han de aprender de esta crisis y de las medidas que se han ido tomando para atajarla, uno de los aprendizajes inmediatos que se desprenden de esta crisis es la vulnerabilidad de la economía real ante un mercado financiero global construido sobre cimientos extremadamente frágiles y con deficiencias estructurales de inmenso calado (como son la falta de transparencia, la desregulación y la omnipresencia de las relaciones de competencia frente a las de cooperación).

Son tres la cuestiones de fondo que consideramos tienen relevancia a la hora de hacer una lectura de esta triple crisis, del contexto y del momento histórico en el que se desenvuelve y de las iniciativas que pueda comenzar a plantear el sector de la cooperación internacional al desarrollo en un horizonte de mayor paz, sostenibilidad y justicia internacional.

En primer lugar, estas crisis ponen de manifiesto la realidad de un modelo económico asentado sobre unos patrones de producción, acumulación y consumo de bienes y servicios que es **INSOSTENIBLE** y genera una **EXCLUSIÓN** creciente intra e inter países. Y una violencia en ascenso. Las sucesivas crisis de las que hemos sido testigos los últimos tres años nos obligan a insistir en la necesidad de un mayor y mejor control de las finanzas y de la fiscalidad internacional, un replanteamiento de nuestro patrón energético y del sistema de gobernanza global (que favorece la libertad de mercado y los intereses de las potencias). Es decir, una transformación de lo que llamamos **ESTRUCTURAS** y **CULTURAS**¹ que sean más respetuosas con la vida y con las personas.

Otra de las cuestiones de fondo sobre la que esta crisis nos obliga a reflexionar es sobre la estructura de poder en el sistema internacional. Y, claramente, vemos que va desdibujándose la divisoria “mundo rico” y “mundo pobre”. Nos encontramos con muy diferentes categorías de países en función de su dimensión, de su papel en los mercados mundiales y, en definitiva, de su influencia en las decisiones de alcance global. El poder se desplaza hacia el llamado “mundo emergente”, con un creciente protagonismo de Asia y de los BRICs. Se habla de G20 y de G2.

Esta crisis nos obliga a un tercer cuestionamiento relacionado con los movimientos sociales. ¿Cómo están respondiendo los movimientos sociales, del norte y del sur, del este y del oeste, ante estos profundos cambios en la estructura de poder internacional, ante el deterioro de las condiciones de vida de algunas personas y la mejora de otras ¿Cuáles son los nuevos planteamientos y las nuevas fuerzas que están surgiendo Por ahora tenemos más preguntas que respuestas. Y por eso haré una referencia a Alan Touraine, que en un reciente artículo titulado “la crisis dentro de la crisis” considera que hay fuerzas sociales capaces de sacarnos de la pasividad y la resignación: la ecología política, el feminismo y la defensa de las minorías. Dice Touraine “*No nos dejemos arrastrar a una renuncia general a la acción. Existen fuerzas capaces de enderezar la situación. En el plano económico, la ecología política denuncia nuestra tendencia al suicidio colectivo y nos propone el retorno a los grandes equilibrios entre la naturaleza y la cultura. En el plano social y cultural, el mundo feminista se opone a las contradicciones mortales de un mundo que sigue dominado por los hombres. En el terreno político, la idea novedosa es, más allá del gobierno de la mayoría, la del respeto a las minorías*”.²

Desde el mundo de la cooperación internacional hemos empezado a ser testigos de una interesante alianza entre fuerzas procedentes de la solidaridad internacional, el ecologismo y el mundo obrero. Un caso bastante claro de esta asociación incipiente es el manifiesto

¹ Documento de Acompañamiento de ALBOAN. Consultar página web: www.alboan.org

² Alan Touraine. “La crisis dentro de la crisis”. El País. 26/09/2010



ALBOAN

“Put People First”³ que se avanzó con ocasión del encuentro del G-20 en Londres en abril de 2009, en uno de los momentos más álgidos y más sombríos de la crisis financiera internacional. Este manifiesto se titulaba “asegurando una respuesta a la crisis económica que conduzca a un gobierno democrático de la economía para: trabajos (decentes y servicios públicos para todas y todos), justicia (erradicar la pobreza y la desigualdad) y clima (construir una economía verde). En las doce recomendaciones que hacen las organizaciones británicas, hay tres que hacen referencia directa a paraísos fiscales y corporaciones transnacionales, otras tres a trabajo decente y servicios públicos, tres más vinculadas a la pobreza y la justicia internacional y tres más a la “economía verde”. La principal ausencia: una referencia explícita a las mujeres (por ejemplo, a través de la economía de los cuidados).

De alguna manera, esta alianza embrionaria entre movimientos sociales de origen diverso también se puede observar, aunque todavía de manera incipiente, en el Estado Español con la campaña “Las Personas Primero”⁴, en la que también tanto la Coordinadora Española de ONGD como las diferentes coordinadoras autonómicas ponen el acento en evitar los recortes sociales que afectan a la solidaridad, indistintamente de que ésta tenga un destino nacional o internacional.

Crisis y cooperación internacional

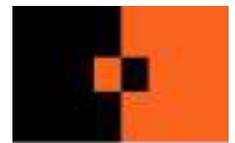
La cooperación internacional al desarrollo se enfrenta a la crisis y al agotamiento de este modelo de desarrollo del que hemos hablado, en un contexto de profundos cambios en el sistema de cooperación como conjunto. Hace ya 21 años que cayó el muro de Berlín y que la geopolítica de la guerra fría ha dejado de ser el elemento determinante que estructuraba el sistema de cooperación. Y hace ya 9 años que cayeron las Torres Gemelas en los famosos atentados de Nueva York del 11 de septiembre de 2001.

El sistema de cooperación vive una era marcada por dichos atentados. Así pues, se constata que el 11 de septiembre inauguró una nueva era en la cooperación internacional, que explica gran parte del comportamiento de algunas de las agendas de cooperación de los grandes y viejos países donantes y, fundamentalmente, de los Estados Unidos. En esta nueva era, la geopolítica sigue siendo un elemento definitorio del sistema de cooperación internacional.

En el gráfico que se presenta a continuación se puede observar la evolución de los montos destinados a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde sus orígenes en los años 60, lo que nos permite hacer una lectura de la estrecha vinculación entre geopolítica y cooperación. Se observa el crecimiento continuado de los fondos destinados a cooperación hasta finales de la década de los 80 auspiciado por las tensiones de la guerra fría, el descenso después de la caída del muro de Berlín y la fuerte recuperación de la tendencia a partir del año 2001, en gran parte sostenida sobre iniciativas de alivio de la deuda.

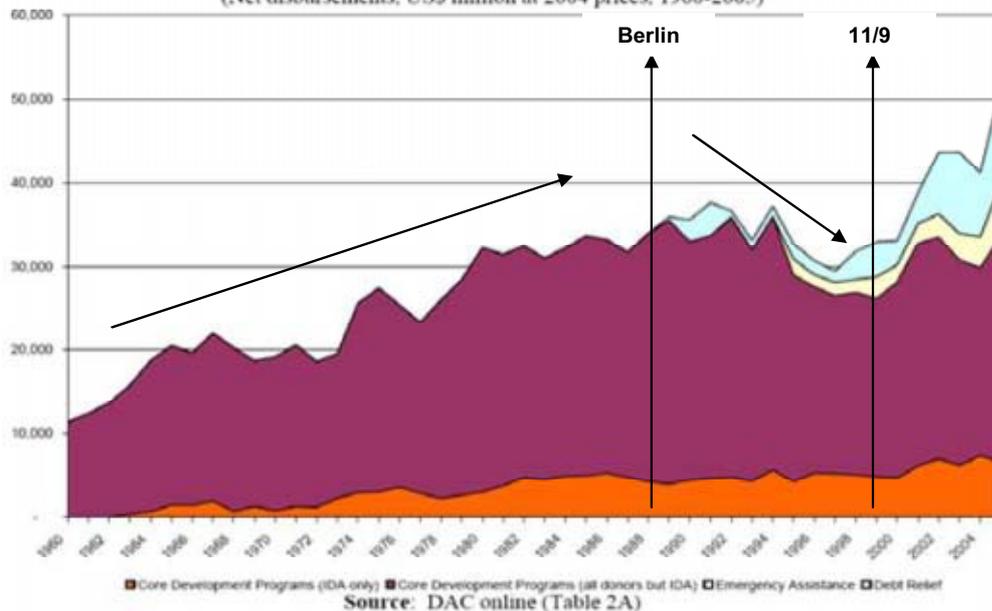
³ Put People First. “Ensuring a response to the economic crisis that delivers democratic governance of the economy for: Jobs- Decent jobs and public services for all, Justice- End global poverty and inequality, Climate- Build a green economy. London, 2009. www.putpeoplefirst.org.uk

⁴ Las Personas Primero. Desarrollo Humano y Crisis Financiera. Coordinadora de ONGD de España. Junio 2010. http://www.congde.org/uploads/descargas/MANIFIESTO_castellano_bueno.pdf



ALBOAN

Chart 5. Official Development Assistance from DAC Donors and Multilateral Organizations to IDA-Eligible Countries
(Net disbursements, US\$ million at 2004 prices, 1960-2005)



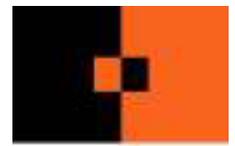
Fuente: Severino & Ray. 2009⁵.

Por otra parte y siguiendo a Severino & Ray, somos conscientes de que se ha producido una triple revolución en los actores, los objetivos y los instrumentos que existen en el sistema de cooperación. Hace mucho tiempo ya que la cooperación ha dejado de concebirse como un dominio exclusivo de los gobiernos y de las organizaciones internacionales, y poco a poco se va aceptando que un número creciente de actores están participando en la escena de la cooperación internacional. ONGD, sector privado, movimientos sociales de todo tipo, actores subestatales (tanto gobiernos intermedios como entidades locales), iglesias, celebridades y fundaciones de todo tipo participan de un sistema

La multiplicación de actores ha sido percibida por la vieja escuela de la cooperación con mucho recelo y suspicacia. Se le atribuyen más malas que bienes. Se subrayan la multiplicación de los costes de transacción y coordinación que esta proliferación de actores y proyectos generan y se menciona mucho menos la pluralidad y diversidad que esta suma de actores diversos aporta al sistema de cooperación en su conjunto. La creatividad institucional parece multiplicarse, en todos los ámbitos. Por ejemplo, si hay 70 agencias o fondos especializados más que hace 20 años. La última, la agencia de NNUU para las energías renovables. En cualquier caso, hemos de afirmar con Severino & Ray que *“Los grandes desafíos del desarrollo tendrán que ser resueltos en este campo nuevo y tumultuoso. En la era de la globalización, la coherencia tendrá que ser construida a través de coaliciones multi-actor y políticas públicas globales gestionadas a través de lo que nosotros llamamos acción hipercolectiva”*⁶. Por mucho que les moleste, los nuevos actores han llegado a la cooperación para quedarse.

⁵ Severino & Ray. 2009. The End of ODA. Center for Global Development. Working Paper 167.

⁶ Severino & Ray (2009). Idem. Página 7.



ALBOAN

Por otra parte, se ha producido una revolución en los objetivos de la cooperación. Este es un punto esencial que debe ser bien entendido. Nunca ha existido una única política de

ayuda oficial al desarrollo común a todos los países, que luchara claramente por unos mismos objetivos consensuados, y con medios similares. Esto ha llevado a algunos autores a declarar que la AOD ha muerto. En la definición de AOD se han mezclado un objetivo de convergencia económica entre países, la erradicación de la pobreza y la desigualdad y la preservación de bienes públicos globales. En la misma cesta se ha ido mezclando todo tipo de objetivos, que han conducido a la confusión. Esto es realmente preocupante para el caso de las organizaciones internacionales y bancos multilaterales, a los que se les ha ido sumando cada vez más tareas (de acelerar la convergencia, a garantizar unos mínimos de bienestar humano, a gestionar las interdependencias globales, o los BPG como es el cambio climático, o las pandemias o las migraciones).

Finalmente, se ha producido una revolución en los medios o los instrumentos que se utilizan en cooperación internacional, que se van multiplicando de manera vertiginosa, con iniciativas que cada vez desdibujan más la frontera entre concesionalidad y no-concesionalidad, y de la solidaridad privada y pública. Se sofistican las finanzas de la cooperación a un ritmo que difícilmente está siendo capturado por las estadísticas oficiales.

Y en este sistema de cooperación que experimentan unos cambios que son conmensurables a la aceleración del proceso de globalización que consideramos que ha ocurrido en los últimos 20 años, destaca con fuerza un DISCURSO y una PRÁCTICA sobre la eficacia “de la ayuda” que consideramos nos afecta directamente y que no está exento de ciertos riesgos, aunque también potencialidades.

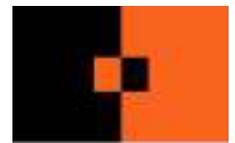
Por ejemplo, nosotros hemos reiterado el riesgo a que una interpretación restrictiva del principio de apropiación democrática pueda ser utilizada por los gobiernos para “ejercer un mayor control de las OSC mediante una mayor control de los recursos de cooperación, argumentado en una lectura distorsionada del principio de apropiación”. Así mismo, se han alzado algunas voces para indicar que la salida de las llamadas cooperaciones progresistas de algunos países en virtud de un ejercicio de división de trabajo ha dejado sin fuentes de financiación a grupos de la sociedad civil (como algunas asociaciones feministas) que anteriormente se financiaban con dichos fondos. Estos son ejemplos del riesgo que puede entrañar la agenda de la eficacia, si es que no nos involucramos de pleno en la discusión y revisión crítica de dicha agenda y en la vigilancia de su implementación.

Cooperación descentralizada

Se dice que la cooperación descentralizada española es más joven que la cooperación de los gobiernos centrales. Sin embargo, este dato no se ajusta a la realidad de la cooperación de algunos ayuntamientos y comunidades autónomas españolas (=regiones, gobiernos intermedios), que han tenido iniciativas de cooperación desde principios de los años 90. Sin embargo, lo que me gustaría destacar es la trayectoria de crecimiento y fortalecimiento sostenido que ha tenido la cooperación descentralizada en el Estado español. Es necesario reconocer todo el esfuerzo de planificación e institucionalización que se ha hecho, al igual que el importante crecimiento de los fondos.

Aunque esta trayectoria parece que ha empezado a variar. Por primera vez, observamos una caída importante en los fondos destinados a cooperación en 2010, que experimentaron una caída libre del 10% entre 2009 y 2010, bastante mayor que el 1,29% que experimentaron los presupuestos generales⁷. De acuerdo a nuestros cálculos, en los

⁷ Ver documento de ALBOAN titulado “Caída libre”. Análisis de las leyes de presupuestos de las 17 comunidades autónomas. Junio 2010.



ALBOAN

presupuestos generales de 2011, esta caída rondará el 11% frente al 4% en el que pueden caer los presupuestos totales de las comunidades autónomas.

En el duro contexto de recortes presupuestarios que viven todas las administraciones del Estado, se cierne un riesgo real sobre la cooperación. Pero lo más inquietante es la posibilidad de que se vaya extendiendo un discurso perverso que más que unir a personas confronte solidaridades. Así pues, un indicio de que un discurso de semejantes características puede expandirse en el país ha sido una propuesta de enmienda a los Presupuestos Generales del Estado, que plantea lo que en esencia se puede interpretar en un “quitar de la cooperación” para dárselo a las personas jubiladas.

Finalmente, queremos destacar la necesidad de profundizar en una reflexión mucho más genuina de lo que significa hacer cooperación “descentralizada” eficaz en este mundo tan cambiante. Y como ONGD tendremos que definir cuál queremos que sea nuestro papel en esta acción internacional y qué alianzas debemos establecer con otros movimientos sociales que busquen la transformación social.

A modo de conclusión

Consideramos que la cooperación descentralizada, las ONGD del sector de la cooperación y otras OSC y movimientos sociales debemos participar activamente en la construcción de las condiciones que nos permitan definir el BIEN COMUN y participar de la acción hipercolectiva que tendrá que caracterizar la construcción de gobernanza de este siglo.

Consideramos que jugamos un papel relevante a la hora de profundizar en la construcción democrática, ya que somos una voz más a la hora de debatir las políticas que tienen que ver con el desarrollo de las personas. También consideramos que tenemos un rol es la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo que parten desde experiencias locales o de poder local y que permitan avanzar hacia un sistema más sostenible y respetuoso con la naturaleza y las personas.

Así mismo, pensamos que tenemos un rol en la vigilancia de las políticas de cooperación y de otras políticas asociadas al desarrollo, y que tanto en los países llamados donantes como socios, debemos involucrarnos en la exigencia de una mayor y mejor transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente pensamos que tenemos un deber y una misión en la tarea de transformar las estructuras y también las culturas, es decir, los usos y también las mentalidades para favorecer los valores de la solidaridad y la cooperación de la forma que lo ha venido haciendo lo que aquí llamamos la Educación para el Desarrollo.

En la cooperación, necesitamos claridad y decisión para enfrentar estas crisis. Que se conjugan en plural y sólo se podrán ir resolviendo desde la acción colectiva y la suma de voluntades y esfuerzos.