

Nuevos enfoques para la cooperación local frente a los retos actuales del desarrollo: una mirada al caso de Euskadi

KOLDO UNCETA

Catedrático de Economía Aplicada de la UPV/EHU

Investigador de Hegoa

Conferencia pronunciada con motivo de la celebración del 25 aniversario de Euskal Fondoa

En esta exposición, preparada con motivo de la celebración de los 25 años de Euskal Fondoa, quisiera compartir algunas preocupaciones e inquietudes sobre el futuro de la cooperación de base local. Unas preocupaciones y unas inquietudes que, en buena medida, representan las ideas del grupo de investigación que coordino y que han sido plasmadas en los trabajos publicados en los últimos años. Se trata, además, de reflexiones que venimos compartiendo desde hace tiempo con Euskal Fondoa y que tratan de analizar el presente y el futuro de la cooperación local en el contexto más general de la crisis por la que atraviesa la cooperación al desarrollo. Y este es precisamente el punto de partida de mi exposición. Porque lo cierto es que hoy, 25 años después de la creación de Euskal Fondoa, la cooperación al desarrollo atraviesa por una crisis de cierta envergadura. Y no se trata solo –como algunos plantean– de una crisis de financiación, de que hay menos dinero para la cooperación. Esto último es cierto y contribuye a agravar el problema, pero nosotros pensamos que no es “el problema” o el “único problema”.

La crisis de la cooperación viene de lejos, aunque por estos pagos no hayamos sido muy conscientes de ello. En realidad esta crisis viene arrastrándose desde los años ochenta. Fue entonces cuando comenzó a cuestionarse que el logro del desarrollo tuviera que ver con un compromiso público, y a propagarse la idea de que el desarrollo era responsabilidad del mercado; cuando comenzó a establecerse el dogma de que las instituciones no debían interferir en la marcha del desarrollo y que la ayuda internacional debía centrarse en todo caso en las cuestiones humanitarias.

Lo cierto es que la cooperación, que había surgido como la expresión internacional del compromiso público a favor

del desarrollo, como expresión de las ideas de solidaridad y justicia social surgidas tras la II Guerra Mundial, ha tenido desde entonces, desde los años ochenta, una trayectoria bastante irregular, con continuas subidas y bajadas en términos financieros, y con constantes cambios de rumbo en lo referente a sus objetivos. Y ello, en buena medida, ha sido como consecuencia de la pérdida de la base teórica sobre la que emergió la cooperación: una base teórica construida sobre la idea de que la lucha contra la pobreza y la apuesta por el bienestar de las personas era una tarea colectiva, una tarea que en los países de nuestro entorno se había plasmado en políticas redistributivas, y que a escala internacional tomaba cuerpo en la cooperación al desarrollo. Pues bien, de aquellos polvos estos lodos, que hoy llevan también por la senda del empobrecimiento a sociedades que hasta anteaayer se creían ya desarrolladas y pensaban que habían llegado ya a la meta.

Un segundo elemento de crisis vino de la mano del caso de algunas finalidades espurias de la cooperación. Me refiero, entre otros, al fin de la guerra fría y el desdibujamiento de algunos intereses geoestratégicos que habían hecho de la cooperación un instrumento al servicio de esos intereses por parte de algunos países. Y así, al desaparecer dichos intereses, la cooperación perdió muchos enteros a los ojos de algunos. Se trata, por cierto, de una cuestión que hoy vuelve a estar de actualidad y es objeto de diferentes estudios, ya que, de la mano de la llamada cooperación sur-sur, están poniéndose de manifiesto algunos nuevos intereses geoestratégicos como los de China o India, en Asia, o los de Brasil en otros países de América Latina, por poner solo algunos ejemplos.

En tercer lugar, la crisis de la cooperación tuvo también bastante que ver con las grandes dificultades surgidas para integrar la creciente complejidad de los problemas del desarrollo y sus distintas dimensiones. Los nuevos estudios permitieron comprobar que los problemas del desarrollo no eran solo cuestiones relacionadas con la pobreza material, o con los bajos ingresos. Tampoco era solo una cuestión vinculada a la ausencia de crecimiento económico, la cual

podiera solucionarse mediante la aportación de dinero y tecnología. Se trataba de un problema poliédrico, relacionado también con la sostenibilidad medioambiental, con la fuerte desigualdad, con la democracia y los derechos humanos, o con la equidad de género, por citar tan solo algunas de estas dimensiones del desarrollo. Y todo ello –más allá de que el papel lo aguanta todo– no era fácil de integrar en una política de cooperación concebida para la transferencia de recursos financieros.

Y, finalmente, la crisis de la cooperación ha estado también relacionada con el auge de la globalización y con el hecho de que los estados nación ya no son los únicos –ni a veces los principales– ámbitos en los que hay que gestionar los problemas del desarrollo. Muchos de estos problemas han sobrepasado las fronteras nacionales y han adquirido una dimensión global, afectando a todo tipo de países, como el caso del cambio climático u otros. Otros problemas adquieren su principal dimensión en el ámbito local, siendo este el espacio natural para enfrentarlos. Y, por supuesto, siguen teniendo mucha importancia los ámbitos estatales, pero ya no constituyen la única referencia. En esas circunstancias, la cooperación entendida como ayuda de unos países a otros ha ido perdiendo relevancia, al tiempo que emergían dos nuevas realidades: por una parte, la imperiosa necesidad de mecanismos de cooperación a escala global para hacer frente a problemas que son globales y que nos afectan a todos (clima, comercio, agua, finanzas...). Y, por otro lado, la cada vez mayor importancia de los esfuerzos de cooperación de base local, como muestra la propia experiencia de Euskal Fundazioa.

Esta crisis de la cooperación, que como digo no es de ahora, que viene de lejos, dio lugar a mediados de los años noventa a un cierto desasosiego que se concretó en la llamada “fatiga de la ayuda”, expresión que se acuñó para exteriorizar el desánimo existente entre muchos responsables de la cooperación ante las dificultades para encarar los problemas en presencia y ante los escasos resultados obtenidos por algunos programas. Desde entonces hasta aquí, se han hecho múltiples intentos por buscar soluciones a los males de la cooperación, casi siempre con escaso éxito. Y ello porque se ha recurrido a cambiar el discurso sin cambiar la lógica de fondo. Se ha pensado que la complejidad de los problemas en presencia se podía enfrentar hablando un poquito de medio ambiente, otro poquito de derechos humanos, unas pinceladas sobre enfoque de género y cuarto y mitad de empoderamiento. Pero haciendo todo ello sin modificar las políticas que destruyen el medio ambiente, sin tomar medidas reales para defender los derechos humanos, y sin alterar las reglas del comercio o de las finanzas que generan crecientes desigualdades y asimetrías.

Paralelamente a este cambio de discurso, se enarbó la declaración de París como símbolo de una nueva cooperación más eficaz, recurriendo a nuevos conceptos como alineamiento, apropiación o armonización que fueron presentados como la nueva piedra filosofal. La conclusión estaba clara: la cooperación no funcionaba bien porque se gestionaba de manera ineficiente. El problema estaba, pues, en la propia cadena de la ayuda. Se trataba, por tanto, de una cuestión de tipo técnico, que tenía soluciones técnicas, planteando un nuevo modelo de gestión basado en los mencionados principios de París. Y todo ello permitió seguir dando la espalda a la coherencia de políticas. Permitted, en definitiva, hablar de políticas de cooperación al margen de políticas comerciales, de políticas financieras, de políticas medioambientales o de políticas de derechos humanos. Permitted ser pirómano y bombero al mismo tiempo. O si se prefiere, como en la historia de Penélope, tejer durante el día para destejer durante la noche. De esta manera, al imponerse una supuesta agenda de la eficacia sobre la agenda de la coherencia, la cooperación al desarrollo oficial ha seguido funcionando, en buena medida, con las inercias del pasado, reproduciendo algunos esquemas caducos y teniendo un peso y una presencia cada vez menor en la esfera internacional y en las cumbres mundiales.

Como señalaba anteriormente, nada de esto es nuevo. En realidad, todo ello es anterior al estallido de la crisis financiera en 2008. ¿Por qué entonces no se ha percibido más claramente con anterioridad? Lo cierto es que el debate internacional sobre algunas de estas cuestiones –tanto en el plano académico como en el plano social– ha sido intenso en las dos últimas décadas, pero es verdad que apenas ha tenido eco en el Estado español o en Euskadi. ¿Por qué? Sin duda alguna porque aquí, durante todos estos años, hemos vivido cegados por el constante incremento de los fondos oficiales para la cooperación. España dejó de ser país receptor de ayuda en 1983, cuando terminó de pagar el último crédito al Banco Mundial. Y desde entonces, cuando se convirtió en país donante, los fondos no han hecho más que crecer hasta 2009, tanto en lo que se refiere al Gobierno central, como a comunidades autónomas y ayuntamientos, como consecuencia de la presión social, en un primer momento, y de la bonanza económica con posterioridad.

Sin embargo, cuando ha estallado la burbuja inmobiliaria, cuando ha llegado la crisis financiera, cuando los problemas económicos y sociales han comenzado a hacerse más visibles entre nosotros, muchas instituciones han dado la espalda a la cooperación, y muchas personas y ONGD han comenzado a ser conscientes de la escasa solidez del edificio. Un edificio que tenía cimientos endeble y que había aguantado mal que bien mientras la coyuntura económica

fue favorable. Por eso, ahora, algunos piensan que la crisis de la cooperación es la consecuencia de la crisis financiera, que es consecuencia de la disminución de fondos para la propia cooperación. Sin embargo, como cada vez más gente es consciente, sacar adelante la cooperación va a requerir de un nuevo enfoque, va a requerir mirar más allá de la crisis financiera y encarar, también, los problemas de fondo que existen.

Es evidente que la cooperación al desarrollo tiene que ser replanteada a muy distintos niveles: a nivel multilateral mediante un pacto global entre países, mediante unas reglas de juego que permitan hacer viable el desarrollo en unos y otros lugares, incluyendo probablemente elementos de fiscalidad internacional y normas de financiación de los bienes públicos globales. También a nivel estatal, mediante la exigencia de políticas más coherentes en todos los ámbitos, haciendo de la cooperación una política transversal y no un pegote contradictorio con todo el resto de políticas. Y, por supuesto, en el nivel local, mediante una reorientación profunda de la cooperación que permita construir un sólido puente de relación solidaria y de apoyo mutuo entre sociedades locales, que ayude a contrarrestar, en la medida de lo posible, las tendencias más negativas que se derivan de las dinámicas globales.

Sin restar importancia a la necesaria refundación o reorientación de la cooperación multilateral y bilateral –reorientación que afecta tanto a sus objetivos como a sus instrumentos y a su propia lógica de funcionamiento–, sin perjuicio de todo ello, el motivo de reflexión aquí es el ámbito de la cooperación local, ámbito que está llamado a ser uno de los pilares básicos de la promoción del desarrollo humano, de la equidad y de la sostenibilidad en el mundo.

En las actuales circunstancias cada vez son más las voces que se alzan reclamando una mayor presencia de las entidades y las sociedades locales en la esfera de la cooperación internacional, en la necesaria toma de conciencia colectiva de que es necesario colaborar, de que los problemas a los que nos enfrentamos no pueden solucionarse mediante el dogma de la competitividad, mediante la lucha de todos contra todos.

Por ello, el trabajo desde las entidades y las sociedades locales puede representar una alternativa, una nueva manera de enfocar los problemas en este contexto de crisis. Ahora bien, para que esa nueva cooperación de base local pueda tener cierta proyección en el futuro, es preciso acometer una serie de retos, de entre los que me atrevería a destacar los siguientes:

1. Señalaría, en primer lugar, que, en las presentes circunstancias de agotamiento del actual modelo de cooperación, la cooperación de base local no puede seguir

mirándose en el espejo de lo que hacen los estados o los organismos multilaterales, ni debe intentar ser una réplica a pequeña escala de lo que estos hacen. En ese sentido, y tras bastantes años investigando y escribiendo sobre la cooperación descentralizada, parece pertinente plantear que el propio término es confuso, en la medida en que expresa la idea de descentralizar una política ya definida, de replicarla en los ámbitos subestatales. En nuestra opinión, la cooperación de base local no puede ser un mero complemento de lo que hacen los estados, sino que debería reivindicarse a sí misma como una alternativa, como un modelo de cooperación diferente. Durante años, se ha invocado que la denominada cooperación descentralizada podía hacer las cosas mejor que la cooperación estatal, en la medida en que tenía menos limitaciones de política exterior, o que se encontraba más cerca de la gente. Sin embargo, creo que ha llegado el momento de dar un paso adelante. No se trata de decir que se pueden hacer mejor las mismas cosas, sino de proponer hacer cosas diferentes, con otros objetivos, con otra lógica y con otros instrumentos.

2. En segundo lugar, parece necesario subrayar que la cooperación al desarrollo de base local debe descansar sobre las capacidades y los recursos locales, que no son los mismos en todos los municipios (como no lo son en todas las comunidades autónomas). Ello plantea el reto de conocer dichos recursos para poder movilizarlos, y de plantear objetivos y relaciones de cooperación acordes con las propias capacidades. En este sentido, parece importante insistir en la diversidad de recursos y capacidades existentes en el ámbito local. Por un lado, recursos públicos, como son los existentes en los distintos ayuntamientos, empresas públicas, diputaciones o incluso en el propio Gobierno Vasco; recursos privados de la propia sociedad, como son las ONGD, las organizaciones y entidades sociales de diverso tipo, los colectivos profesionales, las pequeñas empresas de economía social, los grupos de defensa de los derechos de las mujeres, etc.; y recursos de carácter mixto, resultantes de alianzas público-privadas entre todos o algunos de los agentes mencionados. Y, en este reto, las ONGD locales están llamadas a jugar un importante papel, desde la experiencia acumulada a lo largo de los años en tareas de cooperación, que de alguna forma les convierte en actores privilegiados para intermediar y movilizar diferentes tipos de recursos de la sociedad. Sin embargo, esa potencialidad y ese posible papel privilegiado para impulsar un nuevo modelo de cooperación desapare-

cería en la medida en que las ONGD se consideraran a sí mismas como el único recurso para la cooperación.

3. En tercer término, es necesario que la cooperación de base local supere la lógica de las actuaciones puntuales, dispersas y cambiantes que, lejos de tejer relaciones sólidas y de medio plazo, acaban muchas veces desapareciendo sin dejar rastro al cabo de poco tiempo. La cooperación de base local requiere de instrumentos de colaboración que, por un lado, den continuidad y profundidad a las relaciones y, por otro, generen vínculos de reciprocidad entre las partes, superando una lógica donante/receptor que resulta obsoleta, y que no se adecúa en absoluto a los problemas de desarrollo que tenemos que hacer frente entre todos. Lógicamente, nuestras sociedades –y nuestros municipios– cuentan con algunos recursos técnicos y financieros que pueden ser de gran utilidad para enfrentar algunos problemas en otros lugares. Pero ello no puede ni debe traducirse en relaciones verticales que, además de haberse demostrado ineficaces, privan a nuestras sociedades locales de aprender y enriquecerse en el trabajo conjunto con las gentes de otras partes del mundo.
4. Lo anterior lleva a plantear, en cuarto lugar, la necesidad de nuevos instrumentos de cooperación, acordes con esta otra lógica. Instrumentos que respondan a los mencionados retos de continuidad, profundidad y reciprocidad en las relaciones. En este contexto, los hermanamientos entre municipios pueden representar un valioso instrumento, capaz de canalizar vínculos de muy diversa naturaleza. Vínculos que pueden ser entre los propios ayuntamientos, aprendiendo mutuamente de sus propias experiencias de gestión, canalizando la cooperación directa e incorporando a diferentes recursos humanos y técnicos presentes en la administración municipal; pero hablamos de hermanamientos que deben servir también para promover la relación entre las propias sociedades locales, entre las escuelas, los centros de salud, los colectivos sociales, las agrupaciones de comerciantes o incluso empresas locales, etc., con sus homólogos del municipio hermanado en otro país. Hay que tener en cuenta que la cooperación entre contrapartes que comparten inquietudes y experiencias –aunque su situación de partida, o los medios con los que trabajan sean muy distintos– es un tipo de colaboración mucho más fructífera y enriquecedora.
5. En quinto lugar, es preciso señalar que todo ello requiere –paradójicamente– una implicación mucho mayor de las instituciones –y de quienes las gobier-

nan– en esta compleja tarea de la cooperación. Ya no basta con aprobar un dinero y abrir una convocatoria pública de subvenciones para que sean las demandas o los proyectos cambiantes de las ONGD las que marquen el rumbo de la política de cooperación. Se trataría, por el contrario, de establecer relaciones sólidas y de largo aliento con las contrapartes, de identificar objetivos acordes con las características y los recursos de cada municipio, de abrir cauces de debate, de invitar a la gente a participar y a implicarse y, finalmente, de aportar recursos económicos para llevar adelante los objetivos establecidos. Evidentemente, ello es mucho más costoso que decir “mi ayuntamiento aporta el 0,5% o el 0,7% de su presupuesto” pero, con toda probabilidad, puede ser más fructífero. Es un camino, sin duda, complicado, pero los ayuntamientos vascos cuentan con una importante experiencia, y los de mayor tamaño con unos excelentes técnicos de cooperación, comprometidos con esta tarea, que pueden aportar mucho a este respecto.

6. Finalmente, en sexto lugar, parece necesario insistir en la necesidad de legitimar la cooperación ante la población, de conseguir que dejen de vernos a veces como seres excéntricos, un tanto alejados de la realidad local, y que solo se preocupan de lo que acontece en lugares y sociedades lejanas. Que dejen de vernos como gentes que hablan un extraño idioma que incluye palabras como empoderamiento, marco lógico o apropiación, pero que parecen desconocer el significado de otras como desahucios o desempleo. Como decía al principio, la desigualdad avanza sin cesar en todos los países, a la vez que disminuye un poco entre unos y otros países, lo que hace que, poco a poco, nos vayamos pareciendo más, y que, cada vez, sea más necesario plantear la solidaridad internacional y la solidaridad en el plano interno como dos caras de la misma moneda. En este contexto, parece importante que los objetivos que planteamos en el ámbito de la cooperación al desarrollo no se presenten desconectados de la propia realidad local. Es necesario que la cooperación al desarrollo se vincule con el resto de las dinámicas locales, con los problemas educativos y de salud de nuestros pueblos y ciudades, con los problemas ambientales, con las reivindicaciones de los grupos de mujeres, con los problemas del ámbito laboral o profesional, con las actividades culturales o deportivas.

Como se ha tratado de exponer en este breve repaso, nos encontramos en una doble encrucijada. Por una parte, la que tiene que ver con la ya prolongada crisis de la cooperación y que requeriría ensayar nuevas formas de trabajo más acordes

con los problemas del momento. Y, por otra parte, la otra encrucijada, la que se deriva de la crisis financiera de los últimos cinco años y que ha representado una importante merma en los fondos destinados a la cooperación, lo que también obliga a considerar las implicaciones de este nuevo escenario.

Está claro que algunos intentan aprovechar esta crisis financiera como coartada para plantear la necesidad de suprimir la cooperación de base local, sugiriendo que para eso están los estados, y que las entidades locales deben dedicarse “a lo suyo”. En esa línea va el nuevo marco legislativo que pretende impedir que los ayuntamientos desplieguen iniciativas en este campo, obligándoles a renunciar a la construcción de sociedades locales más justas, más abiertas al mundo y más comprometidas con los problemas de nuestro tiempo.

Pero si para algunos representa una coartada, para nosotros la crisis financiera podría y debería ser una oportunidad. Una oportunidad para replantear la cooperación de base local, para repensarla en profundidad, para proponer nuevas formas de trabajo menos dependientes del dinero y de las subvenciones, para poner en juego muchas energías presentes en las sociedades locales, para vincular los problemas propios que tanto nos inquietan con los problemas del mundo global.

Hoy el mundo es mucho más desigual y mucho más inseguro que hace 25 años cuando se creó Euskal Fondoa. La creciente desigualdad entre ricos y pobres –que, como ya he señalado, ahora no se da tanto como antes entre países, sino dentro de cada país y a escala global– es la consecuencia de una masiva transferencia de rentas del trabajo a rentas del capital en prácticamente todos los países, una transferencia provocada por la desregulación de los mercados y por una exacerbada búsqueda de mayores beneficios a cualquier precio, nunca antes vista con semejante intensidad.

La cada vez mayor concentración de la riqueza en el mundo se traduce en una creciente precariedad laboral y conflictividad social. En la actualidad, más de 3.500 millones de personas trabajan o buscan trabajo pero solo hay unos 1.200 millones de empleos a tiempo completo y con seguridad social. La lucha por el empleo –que es la lucha por la supervivencia– entre unos y otros países, entre unas y otras sociedades, es la consecuencia de una inmoral concentración de la riqueza que no distingue continentes y que está llevando también al empobrecimiento de sociedades que se consideraban desarrolladas. Mientras luchamos unos contra otros por producir más barato y aceptar peores condiciones de trabajo, aumenta la concentración de la riqueza y se incrementa la inseguridad humana.

Porque el mundo es, efectivamente, más desigual, pero también más inseguro. A la precariedad laboral se suma la creciente inseguridad ambiental, la desertización y la amenaza del cambio climático. Desde que se creó Euskal Fondoa hace

25 años hasta hoy, las emisiones de CO₂ se han incrementado en el mundo en un 50%. Las personas luchan por la tierra, por el agua, por el empleo, por la salud. En las actuales circunstancias, la creciente incertidumbre en la que vive la mayoría de la población mundial hace que la gente desconfíe de las instituciones públicas y busque refugio o amparo en propuestas mesiánicas o en fundamentalismos religiosos que no hacen sino aumentar la violencia y la inseguridad humana. En el año 2012 el mundo alcanzó el mayor número de refugiados desde que existen cifras al respecto.

De manera que podemos decir, sin temor a equivocarnos, que los problemas del desarrollo son distintos, pero no menores, que hace 25 años. Ha cambiado la geografía de las desigualdades, ha cambiado la geografía de la producción, han cambiado las condiciones del comercio y de las finanzas, ha cambiado el rostro de la pobreza, han cambiado muchas cosas.... No sabemos qué ocurrirá dentro de otros 25 años, pero lo que sí sabemos es que hoy nos enfrentamos a problemas de desarrollo más complejos que nunca. Problemas que nos afectan a unas y otras sociedades, por más que algunos países y grupos sociales se sigan llevando, sin ninguna duda, la peor parte. Problemas ante los que, a la postre, solo hay dos alternativas: cooperación o conflicto.

La necesaria reorientación de la cooperación al desarrollo en general, y de la cooperación de base local en particular, es, sin duda, un reto difícil, que durará años, puesto que este no es un asunto que pueda resolverse en el corto plazo. Es preciso tener en cuenta que la cooperación para el desarrollo es mucho más que la ayuda oficial al desarrollo. Hace falta transferir recursos desde las sociedades más ricas a aquellas que tienen más carencias. Como sucede dentro de Europa. Pero hacen falta muchas más cosas. Harán falta muchos esfuerzos, nos enfrentaremos a algunos fracasos, y tendremos que aprender entre todos de las buenas prácticas que vayan surgiendo. Pero creo que en Euskadi contamos con una ventaja que representa un buen punto de partida: un tejido social activo y participativo al que hay que dar cauces para que se implique en los problemas de la sociedad internacional. Y unas instituciones públicas, gobierno, diputaciones y ayuntamientos, que han mostrado sobradamente su voluntad de comprometerse en la tarea de la solidaridad.

Y, entre todas ellas, es preciso resaltar, hoy más que nunca, la gran tarea desplegada por Euskal Fondoa y el activo que representa para ese replanteamiento de la cooperación de base local. Porque Euskal Fondoa no solo ha mostrado su voluntad de seguir trabajando en la cooperación, sino –lo que en estos momentos es más importante–, ha mostrado claramente su voluntad de pensar sobre la cooperación, de abrir cauces que permitan hacer de la cooperación de base local una auténtica alternativa.