

EL CODESARROLLO EN LA CRISIS Y LA CRISIS DEL CODESARROLLO

José Manuel López Hernández
Zaragoza, 29 de septiembre de 2011

El codesarrollo en la crisis.....	2
La mejor oportunidad en el peor momento	2
El codesarrollo en el marco de las políticas públicas	3
Repliegue periférico y concentración centralizada	4
Contracción del gasto y limitación de la oferta	5
Consecuencias en el sector de la demanda	6
Necesidad de ajustes.....	6
Reconversión.....	7
Alianzas estratégicas y coaliciones tácticas.....	7
La crisis del codesarrollo	8
Un modelo cerrado de cooperación público-privado	8
Colonización compasiva.....	9
Crisis del discurso solidario.....	9
Reflexiones –que no conclusiones- provisionales	11

El codesarrollo en la crisis

La mejor oportunidad en el peor momento

Llamamos genéricamente codesarrollo al proceso por el cual los inmigrantes residentes en países económicamente avanzados participan en el desarrollo de sus zonas de origen, generalmente empobrecidas. Esta contribución tiene lugar básicamente por dos medios

- El envío de remesas comunitarias, transferencias de fondos que, a diferencia de las remesas familiares, se destinan a la mejora de condiciones de vida colectiva.
- La financiación de proyectos de cooperación que tienen por agentes a ONG del país de acogida y por beneficiarios a las colectividades del país de origen.

Antes de la explosión de la crisis, con sus efectos devastadores en la economía global, el codesarrollo en España se encontraba en fase embrionaria. Se habían producido tímidos avances tendentes a su formulación estratégica dentro de las políticas de cooperación para el desarrollo y, en algunos casos, este concepto pasó a formar parte de textos legislativos, pendiente de ulterior desarrollo.

En diciembre de 2005 se hizo público el llamado DOCUMENTO DE CONSENSO SOBRE CODESARROLLO, elaborado por el GRUPO DE TRABAJO creado en el seno del Consejo de Cooperación al Desarrollo, en marzo de ese mismo año.

Dice el documento que “la idea central y objetivo común que se percibe en los distintos planteamientos y experiencias sobre codesarrollo es potenciar el papel que juegan las migraciones en el desarrollo también para los países de origen. En ese contexto, [se reconoce a los migrantes un papel protagonista](#) junto al resto de los actores sociales implicados”.

En este documento apreciamos una paradoja importante. Elaborado por los autodenominados “actores del consenso”, no contó -no ya con el protagonismo, sino tan siquiera- con la tímida participación de una sola organización representativa de inmigrantes. Entre los actores del consenso figuraban representantes de tres ministerios, de sindicatos y organizaciones empresariales, de las ONGD y de asociaciones de derechos humanos. Nada hay que objetar al documento, salvo la exclusión de los principales protagonistas del mismo en el proceso de su redacción.

A mi juicio no se trata de un descuido, sino de una concepción metodológica, compartida tanto por la Administración como por los agentes sociales. Una metodología que denominé, en un anterior artículo, como “despotismo humanitario”¹, y que resume sus benéficas intenciones en el lema “todo para ellos, pero sin ellos”. En la base de este planteamiento late una buena dosis de

¹ Artículo El despotismo humanitario, Cuadernos para el Diálogo, nº 22 junio (2007)

recelo y desconfianza hacia los que el documento denomina "protagonistas". Una desconfianza que luego, si diera tiempo, analizaremos con más detalle en el enfoque de la crisis del codesarrollo.

En los primeros albores de la crisis, la idea de codesarrollo comenzó a suscitar mayor interés desde las instancias públicas, asociada a la necesidad de poner freno a las oleadas migratorias y favorecer el retorno a los países de origen de los inmigrantes asentados en España. Se trataba de reducir el excedente de población inmigrante que podía ser absorbido por una economía en fase de estancamiento y riesgo de recesión. Pero salvo algunas ocurrencias selectivas y poco efectivas, centradas en el retorno voluntario, poco más se hizo.

El Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2009-2011 establece que la política de codesarrollo se ejecutará en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo, lo que equivale a señalar la preponderancia del mercado laboral y del control de flujos migratorios en la planificación de acciones.

Las recientes medidas anticrisis adoptadas por las autoridades han afectado seriamente a los dos pilares que sostienen el codesarrollo, las políticas de inmigración y de cooperación internacional. En cuanto al primer caso, aplicando un endurecimiento de la legislación y en el segundo reduciendo drásticamente, o suprimiendo directamente, los créditos destinados a la cooperación, como ejemplifica el caso de la comunidad canaria, tras las elecciones autonómicas de 2011.

Metidos ya en plena crisis, que en nuestro caso tiene todos los perfiles de una tormenta perfecta, el codesarrollo se presenta como una buena oportunidad, pero que llega en el peor de los momentos para ser tomada en serio.

El codesarrollo en el marco de las políticas públicas

El concepto de codesarrollo tiene una relación directa con la política de cooperación internacional, de la que forma parte como subgénero, atendiendo a su finalidad principal, que es promover el desarrollo de los países pobres.

Pero a la vez, y esa es su principal característica, el codesarrollo participa de otras dimensiones públicas, como son las políticas relativas a la seguridad interior, a la regulación del mercado de trabajo y al empleo, en cuanto se pretende que las comunidades inmigrantes intervengan en los procesos de cooperación como un factor determinante.

Como parte o subgénero de la política de cooperación, las posibilidades presentes y futuras del codesarrollo están asociadas a las consecuencias que la crisis genera en el presupuesto del sector público, a la sazón la principal fuente de financiación de las iniciativas en este sector.

El impacto de la crisis en los presupuestos de las distintas administraciones viene determinado por algunas claves. Así, la economía productiva, por un

lado, discurre entre la recesión y la ralentización, o sea, entre un crecimiento negativo o insignificante. A la crisis de crecimiento está asociada la tasa de paro, que aumenta escandalosamente o se mantiene en cotas difíciles de soportar.

De la crisis económica deriva una crisis fiscal caracterizada por la disminución de ingresos en vía de recaudación, y el aumento de los gastos en servicios públicos. El déficit acumulado por las Administraciones y el alto coste de la deuda, por la escasez de crédito y las fluctuaciones especulativas del mercado, añaden sombríos presagios a las perspectivas a la recuperación. Como medidas de choque, se imponen la austeridad en el gasto y el equilibrio presupuestario para limitar el déficit.

Las previsiones el sector de la oferta, o sea, en el sector público que financia el grueso de la cooperación, suponen algunos efectos que conviene comentar.

Repliegue periférico y concentración centralizada

En primer término, no cabe más remedio que replegar la actividad pública a los estrictos límites competenciales que establecen sus respectivos marcos jurídicos. O lo que es lo mismo, se acabaron los extras, se impone la austeridad y cada palo debe aguantar su vela como bien pueda.

Este repliegue puede representar el abandono de las políticas de cooperación para el desarrollo e inmigración en una parte significativa de las comunidades autónomas y corporaciones locales, dejándolas en manos exclusivas de la Administración del Estado, al amparo del artículo 149 de la Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado sobre inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, y relaciones internacionales.

La Ley estatal de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su exposición de motivos, remite el origen de la política española en este terreno a "la voluntad de la Nación española de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra", una declaración contenida en el preámbulo de la Constitución.

Al margen de esta declaración de principios, de alta simbología pero escasa normatividad, al Estado le viene la competencia del ya mencionado artículo 149, que establece una reserva exclusiva -y excluyente- en su favor de las relaciones internacionales. Por razones de conveniencia u oportunidad política, la ley del Estado evita referirse a este artículo constitucional para no cerrar la posibilidad a que comunidades autónomas y entidades locales realicen actividades de cooperación para el desarrollo, una posibilidad que contempla expresamente en su artículo 20, como "expresión solidaria de sus respectivas sociedades", siempre que se inspiren en los principios objetivos y prioridades fijados en la legislación del Estado y se desarrollen conforme al principio de colaboración entre Administraciones Públicas.

La mayor parte de los Estatutos de Autonomía omiten referencias sobre cooperación para el desarrollo, aunque eso no ha impedido a las

comunidades autónomas destinar fondos presupuestarios a este fin y hasta legislar sobre la materia. Como excepciones cabe señalar el caso de Cataluña, cuyo Estatuto establece el mandato a la Generalidad de promover programas de cooperación al desarrollo (artículo 197.3) y también Extremadura, en cuyo Estatuto se proclama ostentosamente que “la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre Cooperación transfronteriza e internacional para el desarrollo, en coordinación con el Estado” (artículo 9.6.1)

Las leyes autonómicas, en aquellos casos en que no existe una competencia estatutaria expresa, eluden referirse a este espinoso asunto y buscan la legitimidad de sus actuaciones en las más peregrinas declaraciones de principios. La Ley de cooperación al desarrollo del País Vasco busca su legitimidad en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, las aportaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, o las recomendaciones de la OCDE. En el caso de la ley aragonesa, del año 2000, se alude al cumplimiento de las recomendaciones destinadas a la cooperación para el desarrollo el 0,7 % del Producto Interior Bruto formuladas por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Son leyes, en general, animadas por benéficos propósitos, pero poco sólidas en sus fundamentos.

De todo ello cabe deducir que en la mayoría de los casos –salvando las previsiones competenciales establecidas en los respectivos Estatutos de Autonomía- las políticas autonómicas de cooperación para el desarrollo presentan un fundamento jurídico endeble y precario, lo que ayuda a la derogación o modificación de las leyes vigentes en cuanto a las obligaciones de gasto previstas en ellas, en virtud de los ajustes fiscales en marcha o por venir.

La conclusión lógica es que, en el corto plazo, el repliegue de las políticas autonómicas a sus límites competenciales estrictos, producirá una concentración de la actividad de cooperación para el desarrollo en los órganos del Estado, en el marco de sus competencias exclusivas en relaciones internacionales.

Contracción del gasto y limitación de la oferta

Las políticas de ajuste en el gasto afectan a todas las Administraciones, por lo que la concentración de la cooperación para el desarrollo en el Estado supondrá, necesariamente, una disminución muy importante de los fondos, en contraste con la expansión presupuestaria de los últimos años. A la vista de las previsiones resulta lógico deducir que los créditos correspondientes sufrirán drásticos recortes. Habrá, en consecuencia, menos disponibilidad de fondos y ello implica límites sobre el destino de las ayudas, con exclusión de territorios y sectores de intervención, reducción de convocatorias y exigencias más rigurosas a los demandantes de fondos, en términos de competencia competitiva.

Todo ello deberá plasmarse en un replanteamiento estratégico de la cooperación, estableciendo prioridades vinculadas a políticas de interés para el Estado, tanto en el interior como en el exterior. ¿Implica eso alguna ventaja para la política de codesarrollo? Podría ser, siempre en función del relieve que presente el fenómeno de la inmigración en la economía en general y en el mercado de trabajo en particular. Y de existir esa posibilidad, ¿en qué medida afectaría al continente africano?

Veamos algunas señales. El plan director de cooperación 2009-2011, señala que la cooperación española dará prioridad inicialmente a acciones de codesarrollo en dos países de enorme importancia por el volumen de sus inmigrantes en España. Se trata concretamente de Marruecos y Ecuador.

Añade que se tenderá a que las áreas y países prioritarios reciban hasta el 70% de la Ayuda Oficial al desarrollo española. Estas prioridades contemplan, en el caso del norte de África, a Marruecos, Argelia, Mauritania, Túnez y la población saharauí, y en África subsahariana la prioridad se limita a Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde.

Otra categoría establecida en el plan director es la de países con atención especial, donde se utilizarán sólo los instrumentos de la cooperación más adecuados para hacer frente a la resolución del problema que motiva la especial atención hacia ese país o región, y que en el caso de África limita estos supuestos a Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán y Guinea Bissau.

Finalmente el plan establece un cuadro de ayudas para los llamados países preferentes, donde se concentrará la atención puntualmente en las zonas geográficas y sectores sociales con menor desarrollo. Dentro de esta categoría, en el caso de África, se encuentran Santo Tomé y Príncipe y Sudáfrica.

Consecuencias en el sector de la demanda

Necesidad de ajustes

Los efectos de las medidas señaladas en las políticas públicas tienen consecuencias directas en el ámbito de las ONGD, los principales actores y destinatarios de los fondos de cooperación para el desarrollo, que configuran el sector de la demanda

La primera consecuencia es el ajuste a la baja en el volumen y cuantía de proyectos, que habrán de ser más selectivos, menos numerosos y más baratos.

Reconversión

Otra consecuencia se refiere a las dimensiones del sector. La dificultad que supone la contracción del gasto y las nuevas exigencias públicas (no hay para todo ni para todos) perjudican a las ONGD menos capitalizadas, de menor implantación o tamaño, frente a las ventajas competitivas que representan las grandes ONGD y, sobre todo, las de carácter trasnacional.

Ante esto solo cabe desaparecer o afrontar procesos de fusión o alianzas estratégicas con otras organizaciones, para sobrevivir o, al menos, mantener los proyectos iniciados. En resumen, el actual panorama de ONGD, de perfil difuso, heterogéneo y atomizado, deberá dar paso a un número reducido de ONGD consistentes, funcionales, resistentes y, a ser posible, respaldadas financieramente por aportaciones de capital privado.

Por otra parte, las ONGD deberán hacer frente a una reestructuración que suponga trabajar más con menos recursos, adelgazar sus estructuras, suprimir misiones y prescindir de personal desplazado al terreno, al menos de forma permanente.

Alianzas estratégicas y coaliciones tácticas

Todo ello también tiene repercusiones en el ámbito del Codesarrollo, en la medida que la carencia de recursos de las ONGD, debido a las restricciones financieras, podría suplementarse en buena medida con recursos, conocimientos y medios proporcionados por las comunidades de inmigrantes. Este paso supone afrontar, además de alianzas estratégicas con otras ONGD del sector, nuevas coaliciones tácticas con las comunidades de inmigrantes para abordar proyectos en sus países de origen.

Las comunidades aportan conocimiento del terreno y de las necesidades, contactos locales, mayor confianza en las relaciones. En definitiva, abren puertas y facilitan el desarrollo de las acciones. Con el añadido importante de que la colaboración implica mutuos beneficios.

La crisis del codesarrollo

Toda crisis representa, al menos en su remoto significado etimológico, una ruptura y una elección. De ahí que, desde la perspectiva del codesarrollo sea necesario analizar las partes quebradas y proponer criterios de acción.

El codesarrollo en España no tiene una aceptación pacífica ni unánime. Podemos decir que se mueve en un medio conflictivo y además resulta afectado por la crisis de un modelo, el modelo público-privado en que se articulan las políticas de cooperación para el desarrollo.

Un modelo cerrado de cooperación público-privado

Comencemos por la crisis del modelo. Ya hemos hecho referencia sucinta al despotismo humanitario, como forma de concebir la cooperación. Eso tiene que ver con un sistema compuesto, en lo esencial, por

- a) Los poderes públicos financiadores y
- b) Los llamados agentes de la cooperación, categoría que viene a ser monopolizada por las ONGD (organizaciones no gubernamentales para el desarrollo) articuladas en torno a estructuras representativas llamadas "coordinadoras".

Un sistema configurado al modo de Complejo Estatal-No Gubernamental, donde la competitividad queda restringida a una forma de mercado imperfecto u oligopolio de oferta, con una demanda poco elástica.

Las ONGD, en su mayor parte, basan su existencia y continuidad en el acceso a las fuentes de financiación del sector público, adquiriendo la condición de empresas contratistas, gestoras de bienes, servicios u obras públicas, que actúan a su riesgo y ventura pero por cuenta de una Administración, a la que deben rendir cuentas de sus resultados y de la gestión de los fondos obtenidos.

Unas empresas contratistas sui géneris, que por el objeto específico de su actividad y por su carácter no lucrativo, escapan -hoy por hoy- de los procedimientos establecidos en la Ley de Contratos del Sector Público, aunque manejan, a veces, sumas muy superiores a las de cualquier pequeña empresa concesionaria. En el reparto de los fondos públicos participan aquéllos que se benefician de su concesión, las mismas ONGD representadas en Coordinadoras de distintos ámbitos.

Este modelo de mercado cerrado resulta práctico a las Administraciones y conforme a las expectativas de las ONGD, pues afianza sus posibilidades en la economía del llamado "tercer sector". No resulta extraño, por tanto, que ni a las Administraciones ni a las ONG les suscite entusiasmos la incorporación al sistema de nuevos agentes de cooperación, como puedan ser las comunidades inmigrantes.

La entrada de los inmigrantes al mercado de la cooperación altera el régimen de competencia imperfecta de la demanda, y además cuestiona el papel de exclusividad asumido por las ONGD en la gestión de la cooperación, motivos por los cuales son mirados con recelo y desconfianza.

Por parte de las Administraciones, los inmigrantes son contemplados como agentes pasivos, o piezas subordinadas de las ONGD. Son éstas, las ONGD quienes dirigen los procesos de la cooperación según las premisas políticas marcadas desde los gobiernos. El criterio básico que se maneja es que, mientras las ONGD ejecutan las políticas de cooperación, los inmigrantes tienen intereses propios y no siempre coincidentes con estas políticas. Los inmigrantes son llamados a una participación protagonista, pero controlada y limitada en su alcance. Existe pues una desconfianza compartida de Gobiernos y ONGD hacia los inmigrantes.

Colonización compasiva

Además, el codesarrollo, con la participación activa de los inmigrantes, puede poner en cuestión un modelo de hacer las cosas en los países beneficiarios de las ayudas, donde las contrapartes cuentan en el papel, pero apenas deciden en la práctica. Es un modelo no muy bien visto en el terreno, donde predominan cooperantes desplazados, misiones burocratizadas, decisiones centralizadas y objetivos marcados menos por las demandas de la población que por otros motivos, tales como los criterios de viabilidad protocolizados, el interés del financiador, o la estrategia de la ONGD. Un modelo altamente tecnificado y burocratizado que adquiere tintes de colonización compasiva.

Un modelo que, además, genera en estos países economías perimetrales, en torno a servicios prestados a las misiones de las ONGD, tales como transportes, alojamientos, comunicaciones, traducción, cabildeo, logística en general, empresas especializadas en infraestructuras locales y gabinetes técnicos de estudios o proyectos. Actividades que se mueven en torno al "negocio" de la cooperación, atentos a las necesidades o exigencias de los cooperantes, en lugar de volcarse en la economía productiva de sus países.

Un modelo, en definitiva, que sitúa a las contrapartes locales en el centro del sistema de la cooperación, pero que desconfía profundamente de su capacidad y, a veces, de su honestidad. No es censurable la prevención, pero algo falla en el sistema cuando se requieren estructuras paralelas, que aumentan los costes y añaden ineficiencia.

Crisis del discurso solidario

Puede decirse que el discurso solidario que sustenta el modelo de cooperación está atravesado por tres paradigmas o cosmovisiones, que coexisten pacíficamente, en cuanto detentan cuotas de influencia en el sistema.

Podemos identificar, a efectos meramente descriptivos, estos paradigmas del siguiente modo:

- Ideológico
- Estético
- Funcional

El **paradigma ideológico** dirige la acción hacia un fin considerado como bueno o justo. Su referente es una **causa justa**. Puede ser imparcial, pero no neutral respecto a las causas y los fines. La cooperación es un medio para lograr un fin considerado justo, desde una perspectiva estratégica, política o religiosa. Ejemplo:

“Ayudar al pueblo saharahui es apoyar su causa contra el acoso marroquí”

El **paradigma estético** basa su acción en el hecho en sí: la ayuda es en sí misma un acto cargado de suficiencia justificativa y gratificante. Su referente es el **bello gesto**. Pone el énfasis en la acción misma, en el gesto solidario, sin plantearse más causas ni fines. La cooperación es un modo de vida. Apela al lado emocional de la condición humana. Actuar es conmover, como conmueve a los sentidos la pintura en el lienzo o la pieza musical bien ejecutada. El paradigma estético descubre un nuevo orden de heroicidad, la del cooperante que se entrega a una acción sublime, y que goza de amplio reconocimiento social. Ejemplo:

“Ayudar a los necesitados me realiza como persona”

El **paradigma funcional** ajusta los medios a objetivos alcanzables, de tal forma que la validez de la acción radica, en buena medida, en la eficacia alcanzada en el cumplimiento de objetivos. Su referente es el **éxito**. Apela al sentido racional, comunicativo y deliberativo. Se basa en el acuerdo de voluntades. Ejemplo:

“El programa de seguridad alimentaria ha salvado 15.000 vidas en Nigeria durante el último año”

En mayor o menor proporción todos estos paradigmas se entrecruzan y proporcionan motivaciones diversas para recabar apoyos. Puede decirse que, de modo sucesivo, el paradigma ideológico, que exige una actitud de compromiso militante, ha ido cediendo protagonismo a favor del paradigma estético, capaz de mover la voluntad y alcanzar adhesiones por la vía de los sentimientos, muchas veces inducidos poderosamente por medio de “la imagen” buscando, sobre todo, la satisfacción del donante más que la del beneficiario.

Recordemos el anuncio de ANESVAD sobre la lepra

Podemos arriesgarnos a afirmar, con todas las precauciones, que en ninguno de estos dos paradigmas encaja bien la idea del codesarrollo. Por el contrario, el discurso que más se ajusta a este esquema es el que nace del paradigma funcional, el discurso racional.

Y esto es así porque el codesarrollo surge de un pacto o acuerdo de voluntades, que no busca imponer una visión ideológica (respetar la identidad y cultura de los participantes), ni privilegia el papel del cooperante compasivo (más bien descansa en el protagonismo de la comunidad beneficiaria), sino que se mueve en el ámbito del respeto mutuo y de la responsabilidad compartida (co-desarrollo es corresponsabilidad) sobre objetivos, métodos y resultados.

El codesarrollo requiere un discurso racional-funcional que tiene que estar bien anclado en un esquema de valores compartido, el que proporciona, sin ningún género de dudas, la base jurídica de los derechos humanos universales.

No se trata de hacer valer una utopía ideológica, ni de mover los sentimientos por el heroísmo de la voluntad, sino de hacer posible y eficaz el derecho sobre una base de consenso y convivencia.

El problema es que este planteamiento resulta poco brillante y genera escasos entusiasmos. Vende mal.

Reflexiones –que no conclusiones- provisionales

Apostar por el codesarrollo, como método de cooperación internacional requiere un esfuerzo considerable de entendimiento, que pasa por re-conocer la realidad del otro y concertar un marco de respeto y corresponsabilidad.

Respeto y corresponsabilidad que implican compartir un diagnóstico, definir conjuntamente los objetivos, aplicar métodos compartidos basados en la racionalidad y comprometer recursos de forma equitativa.

En esto consiste la coalición táctica, ONGD – Inmigrantes, que deja intacta la personalidad e identidad de los intervinientes en el proceso, pero moviliza la acción hacia objetivos posibles y eficaces.

Para poder avanzar en este propósito será necesario aplicar un enfoque pragmático, basado en la mayor rentabilidad social de los proyectos, que además deberán contribuir de forma eficaz a contener los flujos migratorios, a la fijación económica de población al territorio y, en su caso, favorecer oportunidades económicas para posibilitar el retorno de inmigrantes a sus lugares de origen.

De ese modo el codesarrollo puede convertirse en una respuesta eficaz a la crisis y revalorizar el papel de una cooperación con vocación de servir de puente entre la realidad social de los países de acogida y las necesidades de desarrollo de los países empobrecidos.