

Desmantelamiento 2.0 o la carambola cubana

Dismantling 2.0 or the Cuban Cannon

KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ *



PALABRAS CLAVE

Deuda; Inversión; Ayuda Oficial al Desarrollo; Agenda de Desarrollo Sostenible.

RESUMEN La instrumentalización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) adquiere una nueva estrategia al computarse como tal la reciente condonación de los intereses de la deuda cubana por parte del Ejecutivo español. Un golpe de efecto con carambola. Más inversión para las empresas españolas, una España más solidaria y rebaja del déficit público. En este artículo, sin embargo, levantaremos la alfombra para analizar el verdadero estado de salud de la AOD española y el abordaje de la Agenda Internacional de Desarrollo Sostenible a unas semanas de aprobarse los nuevos presupuestos para 2017.

KEYWORDS

Debt; Investment; Official Development Assistance; Sustainable Development Agenda.

ABSTRACT The instrumentalization of Official Development Assistance acquires a new strategy by computing as such the recent Cuba's debt cancellation by the Spanish executive. It has a cannon effect in terms of more investment for Spanish companies, more Spanish solidarity and a public deficit reduction. In this article we will analyze the true health status of Spanish ODA and the approach to the International Sustainable Development Agenda just few weeks before new 2017 budgets approval.

MOTS CLÉS

Dettes; Investissement; L'Aide publique au développement; L'Agenda International de Développement Durable.

RÉSUMÉ L'instrumentalisation de l'Aide publique au développement devient une nouvelle stratégie avec l'annulation de la dette cubaine de la part du gouvernement espagnol. Un carambolage. Un climat d'investissement plus

* Katty Cascante Hernández es politóloga especializada en Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional para el Desarrollo. Profesora de Relaciones Internacionales en la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, colaboradora habitual de la Fundación Alternativas, desempeña funciones de investigación y docencia en distintos centros, máster y cursos especializados.

favorable aux entreprises espagnoles, une Espagne plus solidaire et une diminution du déficit budgétaire. Cet article vis à analyser l'état de la APD espagnole et l'approche sur l'Agenda International de Développement Durable à quelques semaines de l'approbation des budgets.

Nunca fue la crisis, sino la falta de voluntad política de apoyar una política de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como un proyecto necesario en la política exterior española. Con todas las cartas boca arriba, no cabe duda, la AOD está desmantelada, o lo estaba a ojos de la opinión pública. Un giro inesperado¹ de última hora provoca en el recuento de nuestra AOD una subida del 192,3% respecto a 2015. La condonación de deuda a Cuba por parte del Gobierno de España da la vuelta a los porcentajes de aportación española a la AOD, inferiores al 0,12%, y los eleva a ojos del mundo al 0,33% sobre la RNB en 2016. Decisión que coincide casualmente con los peores datos de nuestra AOD en cuatro años y que a diferencia del resto de los países acreedores, que también han condonado deuda a la isla, es un pasivo² que ha computado como AOD³ y que, además, supone una rebaja de 214 millones en el déficit español⁴.

Este golpe de magistral de efecto político (menos déficit público, más AOD y más inversión de las empresas españolas en Cuba), no desvía una tendencia confirmada por la deriva de las negociaciones del actual presupuesto para el 2017. Por una parte, la constatación de los últimos cuatro años con un presupuesto de la AOD en descenso, que cae en picado hasta verse reducido en tres cuartas partes y que llegada la recuperación económica, no asciende como otras partidas de la Administración. Por otra parte, se consolida una visión política sobre el desarrollo sostenible tan estrecha como proteccionista, exenta de una mirada multilateral

1 Informe CAD/OCDE sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo en 2016, publicado el 11 de abril de 2017, disponible en: <https://goo.gl/zvntpb>

2 La mayor parte de los cobros que la isla de Cuba debe a España son a la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).

3 Cuando en diciembre de 2015 el Club de París condonó 7.730 millones de euros en deuda a Cuba, España hizo lo propio con los 1.709 millones (+ 275 millones adicionales) que le correspondían y que obedecían a los intereses sobre un principal de 537,28 millones de deuda que la isla contrajo en los años ochenta con España y que queda aún pendiente. El grupo de acreedores con Cuba incluye a Francia, Italia, Japón, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Suiza y Reino Unido, todos miembros del CAD que toman justo ahora esta decisión en un momento donde Cuba demanda inversión exterior y el esfuerzo en AOD es cuestionado.

4 La condonación voluntaria adicional de 275 millones de euros tiene un impacto positivo en el déficit público español de 75 millones aproximadamente al hacerse a través de deuda CESCE o de 34 si se incluye deuda ICO. Esta operación, "además de los beneficios para Cuba y especialmente para las empresas españolas", supone, según palabras textuales de la vicepresidenta Sáenz de Santamaría, una aminoración del déficit público.

(más allá de la Unión Europea) para enfrentar los desafíos globales. Dos variables que al aplicarse en una misma ecuación hacen imposible avanzar sobre la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible y menos aún, augurar algún aporte específico en el que España pudiera significarse.

Del desmantelamiento 1.0 al 2.0

En los días en que esta crónica se escribe, todavía se dirime el Presupuesto General del Estado para el presente año. Aun así, ya se sabe que este presupuesto continuará por la senda de la política de ajuste para recortar el déficit e intentar cumplir con el objetivo marcado del 3,1% del PIB. El repunte de la inflación no parece que vaya a mejorar los niveles de inversión pública en un momento donde ya no es posible seguir recortando y no llega la reforma de la estructura fiscal para acabar con los privilegios que restan ingresos a las arcas del Estado.

Coincide, a su vez, con la cita anual de Oxfam-España con la publicación de la Realidad de la Ayuda, poniendo una vez más el acento en la debacle de esta política que alcanza ya un 73,5% de recortes presupuestarios desde 2008 y una ejecución que no sobrepasa el 71% de lo aprobado. De nuevo, y en sintonía con el resto de actores del sector, destaca una caída de la AOD en España muy por encima de la registrada en países con peores resultados tras la crisis y niveles de renta muy inferiores como es el caso de países como Polonia, República Checa o Eslovenia, recién incorporados como donantes en el CAD/OCDE. Maniobras políticas fuera, la lógica no solo alerta de la irreversibilidad de esta deriva en algunos procesos sino del peligro que corre España de descolgarse de compromisos internacionales que cuestionan su relevancia dentro de la política internacional.

Así que como nadie lo impedirá, el presupuesto para la AOD española será de nuevo lacónico⁵, incapaz de revertir el desmantelamiento de la arquitectura institucional de la Ayuda y con peor salud para afrontar su enorme fragmentación y descoordinación. Si al adquirir protagonismo la cooperación financiera se veía con prudencia la incorporación del ICO y COFIDES en su gestión, en estos años la baja ejecución de su principal instrumento, el FRONPRODE es motivo de preocupación. El escaso interés que despierta en los países socios sorprende ante la apuesta incondicional del actual Gobierno. A pesar de su reducida ejecución, no solo ha mantenido la misma dotación económica inicial (265 millones de euros), sino que se ha visto aumentada año tras año por los remanentes acumulados (140 millones de euros). El hecho de dotar a este instrumento de tal ventaja, inclina la balanza a favor del medio por encima del fin y sin mucha claridad en cuanto a la capacidad y compromiso.

5 Cabe mencionar que los Presupuestos Generales para 2017 toman como punto de partida lo ejecutado durante 2016 y no lo presupuestado, de ahí que aparenten una mejora irreal.

En cuanto a las instituciones más relevantes en la gestión de la AOD el panorama es aún más preocupante. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación durante estos últimos cuatro años ha perdido control sobre la fondos de la AOD, trasladados al Ministerio de Economía que durante 2016 ha visto aumentar su gestión sobre los mismos en un 555% (440 millones de euros). Un institución central como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) además de perder una parte sustantiva de gestión del presupuesto de la AOD⁶ (durante 2016 solo gestionó el 10%), se ha quedado sin el estatus de Agencia Pública del que fue dotada en 2006, sin una continuidad en el contrato de gestión y con una mayor presencia de políticos entre los puesto de libre designación. La Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) por su parte, ha perdido más de la mitad del personal y su final se advierte cercano al conocerse recientemente que será la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y Para Iberoamérica (SECIPI) la responsable de elaborar el próximo Plan Director (2017-2020). Será por tanto el binomio SECIPI-AECID quien acompañe esta situación terminal de la cooperación española.

Al tiempo que esto ocurre, las competencias de los órganos consultivos van perdiendo peso en el sistema en tanto que la gestión del presupuesto se traslada fuera del MAEC limitando de esta manera las competencias del Consejo de Cooperación. Menor presencia de la sociedad civil tanto en este nivel como en el de ejecución ya que el apoyo a las ONG también desciende drásticamente. Durante el 2016 se incumplió la normativa del carácter bianual de las convocatorias de subvenciones a convenios, y se produjo un estancamiento de fondos en la convocatoria de proyectos. El apoyo público a las ONGD sigue descendiendo al tiempo que las organizaciones de la sociedad civil buscan sus propios mecanismos de financiación. En consecuencia, la educación para priorizar el Desarrollo Sostenible y la incidencia política para reivindicarlo se alejan de las responsabilidades del Estado, empobreciendo aún más si cabe, la percepción de la ciudadanía sobre un mundo global.

Lo más difícil de aceptar en esta agonía política es la falta de prioridades. Camuflada su ausencia entre la retórica, nos hemos acostumbrado a que todo valía en cooperación al desarrollo y nada terminaba de quedar fuera. Sin embargo, desde que los límites del déficit público justifican las decisiones, se ha tendido a confundir modalidades (cooperación financiera) con estrategias y a seleccionar criterios de los intereses de crecimiento económico propio que de los países socios. ¿Cómo si no se puede explicar que el 50% de los recursos de nuestra AOD se destinen a países de renta media-alta y ni siquiera el 20% a los países menos adelantados? ¿Cómo puede el FIEM⁷, un instrumento

6 En el periodo 2012-2016 la AECID ha perdido un total de 643 millones de euros, lo que en términos porcentuales significa un 73% menos de recursos (CONGDE, 2017). En 2017 está previsto que el presupuesto disponible para la AECID ascienda a 284 millones de euros.

7 Durante el ejercicio 2015, a través de este instrumento se han formalizado 21 operaciones por un importe total de 327.509.440 euros, lo que supone un incremento superior al 300% respecto a 2014 (76.186.610 euros). Memoria FIEMP 2015, Ministerio de Economía y Competitividad, disponible en: <https://goo.gl/ML9DmK>

ligado al apoyo de la empresa española para su internacionalización sortear las limitaciones del CAD de no conceder préstamos concesionales a los países altamente endeudados y acceder a otros instrumentos de financiación de carácter desligado de la AECID?⁸ En el caso de estar definidas, las prioridades parecen responder primero a la coherencia de políticas en beneficio de los intereses exportadores de España y en segundo lugar, a mantener a raya el déficit público.

En esta lógica acogemos sin sorpresa la propuesta del Gobierno de al menos en 2017 visibilizar el verdadero presupuesto del Ministerio de Defensa. Debido a la sentencia del Tribunal Constitucional rechazando la aprobación de los programas de armamento mediante créditos extraordinarios a mitad de ejercicio, se ha conseguido por primera vez incorporar una cifra real. Sin embargo, esta que podría ser un buen intento de transparencia del actual Gobierno es solo una manera prudente de destapar una mentira. El aparente incremento del 32% (5,788 millones de euros) que en la actual coyuntura no se percibe con la misma inquietud con la que se hubiera recibido en la época de los recortes, no es tal. Revisando el gasto ejecutado por el Ministerio de Defensa se constata que dicho presupuesto nunca ha bajado de los 5.700 millones de euros en los últimos tres años. Lo que nos lleva a desmontar el discurso de los gobiernos frente a la justificación del resto de los recortes, incluido la AOD. Nunca fue una medida generaliza, sino planificada y con prioridades.

Todo lo anterior, demuestra que las coincidencias de la coyuntura de crisis con el desmantelamiento de la política de Ayuda al Desarrollo en España, no son tan consecuenciales y que por lo tanto, no cabe esperar la mejora anunciada una vez nuestra economía haya puesto rumbo al crecimiento. La AOD tal y como la hemos entendido hasta ahora, desaparece y la reciente voluminosa condonación de deuda a Cuba, computada como tal, es buena muestra de ello. Este gesto no solo no responde a la obligación de atender los desafíos que la comunidad internacional interpretados en clave de Desarrollo Sostenible, trascendiendo la AOD y considerando la construcción de un nuevo modelo de gobernanza como principal objetivo, abunda en la dinámica que el Gobierno actual persigue para instrumentalizar más y mejor la Ayuda al Desarrollo.

Agenda de Desarrollo Sostenible: ODM 2.0

En este apartado analizaremos por tanto, si a cambio de dismantelar la AOD, el Gobierno de España se plantea objetivos para enfrentar los nuevos retos que propone el nuevo modelo de gobernanza de la Agenda 2030. Si bien es importante en primer lugar conocer en qué términos esta nueva Agenda pretende un nuevo

⁸ Véase la Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-10313>

modelo de gobernanza, más adelante comprobaremos si España conoce y asume los compromisos.

Para esta primera aproximación a la Agenda 2030 es importante determinar si hay o no una lógica diferente en clave de responsabilidad con respecto a la Agenda de los ODM, 2015. En este sentido resulta pertinente reflejar la postura de Nacho Martínez en un reciente post de la Mundial⁹, donde afirma no apreciar diferencias en el “desarrollo de instituciones globales, multinivel y democráticas. Si bien es cierto que el principio de Universalidad es relevante para una apuesta por un modelo de gobernanza global, la lógica de agregación basada en el protagonismo de los partenariados, frente a un enfoque de responsabilidad pública que define a la Agenda 2030, impide hablar de la construcción, ni tan siquiera de la intención, de un modelo de gobernanza cosmopolita”.

En la misma línea observamos que el último Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) concuerda con esta visión de escasos avances. En este ejercicio donde los países terminan ordenados bajo la categoría del Desarrollo Humano sigue habiendo un claro predominio de indicadores basados en el crecimiento económico y por tanto, manteniendo claros paralelismos. Sin cuestionar el actual modelo neoliberal, el informe del IDH 2017 sigue fomentando el desarrollo de los países sin cuestionar el impacto que este pueda provocar sobre el resto de los países e incluso los límites del Planeta. La mucha o poca aportación hacia la consecución de los Bienes Públicos Globales para un Desarrollo Sostenible para todos sigue sin medirse en el IDH.

Sin embargo, no resulta menor el esfuerzo de la edición de 2017 por integrar las dimensiones de esperanza de vida, vida educativa que permite contar con conocimientos y el ingreso nacional por persona que refleja la capacidad de contar con un nivel de vida digno. El nuevo informe añade el grado de desigualdad, el índice de desigualdad de género, el grado de empoderamiento de la mujer y el índice multidimensional de la pobreza que observa dimensiones de esta no relacionadas directamente con el ingreso. A su vez, identifica el cambio climático, reducción en la producción alimentaria y urbanización acelerada como una combinación dramática de problemas y los analiza por campos (por ejemplo, cruzando desigualdad y acceso a la educación o la salud) y sectores sociales (jóvenes, mujeres, ancianos, minorías étnicas, minorías por identidad sexual). El resultado es que una tercera parte de la población mundial (alrededor de 2.500 millones de personas) vive en situación de “bajo nivel humano de desarrollo” y que es una situación con tendencia a enquistarse dada la tensión actual entre los partidarios de la universalización del desarrollo y el particularismo.

⁹ “Agenda 2030: ¿una oportunidad para la gobernanza global del desarrollo?”, post del 6 de abril de 2017, disponible en: <http://lamundial.org/author/nacho/>

Un debate donde el PNUD identifica tanto las barreras que dificultan la universalización como los elementos esenciales para derribarlas. Desde las leyes discriminatorias que excluyen a los colectivos más vulnerables, alejándoles de los centros de decisión y concentrando todo el poder institucional en las elites, hasta las demandas secesionistas y choques de identidad de los conflictos violentos en el sistema internacional. Algo que no solo ocurre en regiones y países del Sur sino que afecta a países desarrollados, como lo indica el Brexit y el crecimiento de movimientos sociales xenófobos antiinmigración y antieuropeístas. Impedimentos que el IDH pretende derribar, profundizando en el vínculo entre el desarrollo humano y derechos humanos, participación democrática y la Seguridad Humana.

Con respecto a esta última, el PNUD viene promocionando un cambio en la cultura de la prevención de los conflictos desde la década de los noventa y reclamando la seguridad como algo que va más allá de la guerra tradicional. La Seguridad Humana supone para este organismo, “contar con trabajo, vivienda adecuada, servicios de salud, educación y protección frente a cambios ambientales y el crimen. La seguridad no debe ser invocada solo cuando ocurren catástrofes o crisis, para “no depender de la tiranía de lo urgente sobre lo esencial” (IDH, 2017).

Sin embargo, de acuerdo a la disciplina de estudio de las Relaciones Internacionales, y considerando una definición del fenómeno de la globalización más ideológica que economicista¹⁰, sería la ideología neoliberal la que habría causado el auge del actual modelo (capitalista financiero) y por lo tanto, provocado la reacción de asegurar a las personas frente a sus consecuencias. Es decir, la ideología neoliberal ha obligado a considerar nuevas reglas e instituciones de gobernanza más allá del Estado, para completar los marcos de soberanía a nivel regional o global, y de carácter democrático, si aspiran a ser legítimos. Una nueva realidad internacional que se articula en procesos de transnacionalización que socavan la capacidad efectiva de los Estados para regular los mercados, las relaciones sociales y garantizar el bienestar de su ciudadanía. En tal sentido, autores como el británico David Held (1997), alertaron de cómo la globalización favorecía una relajación de los principios de la democracia y cómo traslada a ámbito ajenos, la toma de decisiones sobre las cuestiones que afectan directamente a la ciudadanía, se alejaban a su vez de su propio control y debilitando los principios de la gobernanza democrática.

Como consecuencia de este proceso de transnacionalización, las relaciones internacionales se transformaron y concretaron en el término seguridad humana. Se produjo un desplazamiento de la política a un ámbito que se encuentra más allá de las reglas del juego político ordinario y que por ello requiere medidas excepcionales. La idea de securitización, implica desplazar las necesidades humanas fuera

10 Globalización se concibe no como la consecuencia de la dinámica económica mundial, sino la causa de que dicha dinámica adquiera esta forma. Un proceso por el cual los estados nacionales son debilitados por fuerzas y actores transnacionales y brinda a la política la capacidad de suplantar al mercado.

de la esfera pública sometida al debate y el control democrático para entrar en una esfera donde se considera admisible y/o justificada la vulneración de determinados procedimientos y garantías, al mismo tiempo que se movilizan y/o se asignan recursos excepcionales para darle respuesta, en un plano económico, político o jurídico. En consecuencia, se puede afirmar que el proceso de securitización ha ido modificando la estructura del sistema internacional y las dinámicas de relación entre estados, y entre estados y restos de instituciones.

A su vez, a diferencia de los estados, las empresas, especialmente las corporaciones transnacionales, sobrepasan el territorio nacional de origen, extendiendo su poder global más allá de los países más industrializados con grandes recursos económicos, tecnológicos y humanos. Asociadas a la lógica del beneficio y la ideología neoliberal de la desregulación, estas corporaciones se han convertido en los motores centrales del mercado internacional del trabajo, la vivienda, la salud, la educación y la protección frente a cambios ambientales. Monopolizan estos mercados y reproducen a través de su influencia en el ámbito político y económico, una (des)regulación que asegura beneficios propios, pero que deja atrás cuestiones determinantes para garantizar el acceso a la protección de estas necesidades básicas y rebajando la responsabilidad.

En consecuencia y al contrario de lo que argumentaba el Banco Mundial, la liberalización de estos mercados mediante el desmantelamiento de las políticas nacionales de control de los precios no ha servido para estabilizarlos. Peor aún. Se ha constatado un aumento incesante de la volatilidad de los precios de las viviendas, servicios de salud y educación, así como de sistemas de protección medioambientales. Así que aunque la conceptualización elegida por el PNUD para impulsar la Seguridad Humana permite una mayor prevención, también supone una pérdida de control por parte de los gobiernos a la hora de proporcionarla. Y este asunto resulta imprescindible para abordar la Agenda de Desarrollo Sostenible.

Por todo ello no cuestionar el modelo o parte del mismo, tal y como ocurre en la Agenda 2030 es una oportunidad perdida y ofrece pocas garantías de que ante su improbable cumplimiento, cambien sustancialmente los problemas descritos. El debilitamiento del liderazgo de Occidente como “modelo” para la gobernanza tras la crisis financiera de 2008 se hace patente en la pérdida de influencia y el ascenso de otros modelos emergentes más plurales y diversos, son un buen ejemplo de ello.

Y es en este contexto donde nuestro país debe revisar su actuación. Desde un ámbito protocolario, los deberes están hechos. España ha participado en la III Cumbre de Financiación al Desarrollo de Adís Abeba de 2015, ha firmado la Agenda ODS también en 2015 y recientemente, ratificado el Acuerdo de París donde se establece el marco global de lucha contra el cambio climático a partir de 2020. Esto ofrece una posición de compromiso internacional y regional (Unión Europea) de alto rango que debe descender sobre el ordenamiento interno.

Evidentemente no es posible desarrollar estos compromisos desde los parámetros de la AOD. No solo por todo lo que hemos analizado en la primera parte de este artículo, sino porque trasciende de su ámbito competencial. La propia OCDE plantea un concepto más amplio que la AOD (*Total Official Support for Sustainable Development*) pero que tampoco podría ser suficiente para abarcar todos los desafíos que la Agenda propone. En este sentido es importante alertar sobre dos riesgos latentes: la necesidad de extremar la precaución para no permitir que esta Agenda quede capturada por los intereses y problemas internos de la actual coyuntura y que a falta de mecanismos acordes a los objetivos a desempeñar, no se recurra a aquellos que solo pudieran definir desarrollo desde el crecimiento económico y control del déficit público. La consideración de estos dos riesgos subyace del propio recorrido de la Agenda 2030 en la actual Administración.

Pasado año y medio de su aprobación se siguen produciendo manifestaciones de compromiso por parte de todos los actores, de recorrido sobre los indicadores que adaptan capacidad y deseos, pero muy poca coordinación y coherencia. Y no parece que durante 2017 se produzca el milagro. Siguiendo con las expectativas presupuestarias, no ya para la AOD sino para el resto de políticas que deberían atribuirse su parte correspondiente¹¹, los recursos para esta titánica tarea no se han planificado. No se ha determinado cómo se implementará, quien liderará el proceso, cómo se hará el seguimiento y lo que resulta aún más preocupante, sin consenso entre las fuerzas políticas para asumir una misma Agenda, no habrá las garantías suficientes para su cumplimiento. Salvo, claro está, que la verdadera estrategia sea la de instrumentalizar la Agenda a favor de los intereses propios, entonces, siempre nos quedarán las buenas acciones en Cuba, eso sí, entendidas en su sentido más amplio.

¹¹ Para responder a los retos de la Agenda 2030 es una condición necesaria revisar las políticas públicas que se implementan en España y que pueden afectar a terceros países o a los propios límites del planeta. Un ejemplo de ellos es la propia matriz energética de nuestro país. No solo por ser un modelo insostenible por el tipo de fuente de energía que predomina y su altísimo coste para la economía española, sino por el impacto que nuestra demanda energética supone para el resto de los países, a pesar de haber alternativas como la producción y consumo de energías renovables.