

INTRODUCCIÓN

*El hambre no espera.
Al que tiene hambre hay que darle de comer;
luego vendrá lo de la caña.
Pero, sobre todo, que sepa que el río es suyo.
(Obispo Pedro Casaldáliga)*

*Uno escribe a base de ser minero de sí mismo.
(José Luis Sampedro)*

Acercarnos a un conocimiento preciso de la ayuda al desarrollo es un ejercicio cada vez más complicado. O bien se envuelve en discursos, informes y acuerdos tan repletos de retórica hueca como de palabras vacías, o se aplasta bajo cifras, estadísticas y números contradictorios que acaban por desfigurar cualquier significado. Hasta el punto que, cuando formulamos preguntas básicas para conocer su alcance entre las personas y comunidades a las que se supone que se dirige, no podemos obtener respuestas, ausentes en las memorias y documentos institucionales de la ayuda. Y es que hemos sido seducidos por la bondad implícita que otorgamos a estas intervenciones, sin querer entrar a conocer su complejidad ni aceptar el alto grado de tecnificación que han alcanzado.

De manera que aceptamos sin rechistar que la ayuda al desarrollo ayuda, cuando en realidad es un instrumento político altamente sofisticado desde sus orígenes, que con el tiempo se ha convertido en un vehículo privilegiado con el que mantener y profundizar relaciones de dominación. ¿O acaso no hay dominación cuando los países donantes financian con recursos de la ayuda a grandes empresas internacionales opacas, radicadas en paraísos fiscales, sus inversiones especulativas tan dañinas, social y medioambientalmente, en los países deprimidos? Sin embargo, no se escucharán voces entre nosotros que cuestionen destinar dinero en nombre de la ayuda al desarrollo a programas de esta naturaleza.

Y es que, en el mundo académico, de las organizaciones sociales y de los cooperantes, resulta cada vez más infrecuente escuchar conceptos críticos

complejos que han sido sustituidos por términos aparentemente asépticos, higiénicos, como si no se quisieran abordar las dimensiones estructurales de carácter político, económico, estratégico o histórico de la ayuda exterior para no mancharnos. Así, el discurso de la bondad en los programas e intervenciones o los acuerdos de moda sustituyen a las ideas y a los análisis en términos de sociología política o de economía política de la ayuda al desarrollo. De esta forma, la propaganda se impone a la investigación crítica, la compasión frente al análisis político, los mensajes asépticamente correctos ante el pensamiento complejo, olvidando que la ayuda exterior ha sido siempre un instrumento con un origen, una motivación y una finalidad claramente política. Incluso hay organizaciones y responsables públicos que llevan años jugando a la confusión interesada, sosteniendo el oxímoron de que la cooperación al desarrollo tiene que ser apolítica, como si ellos no actuaran en medio de las decisiones causadas por las políticas de toda naturaleza, obteniendo financiación derivada de decisiones políticas, al tiempo que intervienen en programas y actuaciones gubernamentales de fuerzas políticas en el campo humanitario. En realidad, lo que están haciendo es lanzar una carga de profundidad contra la acción pública y el Estado del que viven, una paradoja.

Todo ello, mientras la ayuda al desarrollo ha venido demostrando una incapacidad continuada para afrontar muchos de los problemas y desafíos que dice querer solucionar, atrapada cada vez más en una deriva que la lleva hacia una creciente instrumentalización al servicio de intereses y espacios de dominación de toda naturaleza por los donantes. Y entre ellos, son elementos sustantivos, como recoge esta investigación, la lógica financiera de la ayuda, su papel para asegurar espacios de dominación de los países occidentales o el impulso de políticas migratorias y de asilo represivas que vulneran acuerdos y convenciones internacionales. Sin embargo, son cuestiones escasamente abordadas en la literatura científica en nuestro país.

Al declive de la ayuda al desarrollo se une, en el caso de España, una progresiva instrumentalización, que se ha visto acentuada por la voluntad histórica de opacidad, falta de información y deliberada ocultación de aspectos sustantivos clave de la política española de cooperación. Algo que no ha dependido tanto de la falta de recursos como de un propósito sistemático y deliberado de hurtar o apartar del conocimiento público aspectos políticos relevantes de nuestras actuaciones en este campo. En su lugar, se han espolvoreado PowerPoint de vistosos gráficos, informes con cifras huérfanas de cualquier significado o documentos que repiten una y otra vez acuerdos y compromisos internacionales a sabiendas de su imposible cumplimiento. Entrar en las páginas web de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) o del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUEC) permite comprobar, de primera mano, la incuria y

el deliberado abandono que sufre la información sobre la cooperación española desde hace demasiado tiempo.

Sobran argumentos para defender la importancia de disponer de un conocimiento detallado de las políticas de ayuda exterior promovidas por los donantes, algo muy distinto de la propaganda hueca y la publicidad interesada, a las que en España estamos tan acostumbrados. Y es que a nuestros responsables políticos nunca les ha interesado alimentar conocimiento crítico sobre la cooperación española, generar pensamiento, promoviendo, financiando y alimentando, por el contrario, un buen número de estudios laudatorios de todo tipo o, incluso, difundiendo informes con cifras borrosas y estadísticas incompletas para poder publicitar sus interesados mensajes. A lo largo de mis treinta años de investigación sobre la cooperación española son muchos los ejemplos que puedo relatar sobre ello, empezando por mis estudios sobre los créditos FAD y terminando por las investigaciones contenidas en este libro.

Por otra parte, siempre me ha resultado llamativo que parcelas relevantes de la política de la cooperación española no sean abordadas por estudiosos, bien porque no quieren incomodar a quien manda, eludiendo los temas más espinosos para poder tener el reconocimiento de los responsables públicos, o por carecer de memoria histórica, y en demasiadas ocasiones, por una mezcla de ambas cosas. Sin olvidar los intentos, desde algunos sectores, por controlar el relato en torno a la cooperación española, tratando de evitar cualquier otro discurso alternativo, crítico o analítico diferente al que difunden con apoyo institucional, algo muy distinto a lo que sucede en otros países de nuestro entorno.

La palabra *topografía* procede del griego y está compuesta por los términos *topos*, que significa lugar y *grafía*, cuyo significado es descripción. Es la ciencia que describe un territorio mediante la representación gráfica y la medición de una superficie, recogiendo todas sus formas, detalles y características, tanto naturales como artificiales, según su escala, ofreciendo información precisa a través de los mapas del lugar que representan. Por tanto, mediante esta disciplina podemos topografiar espacios o superficies, obteniendo así una representación lo más fiel posible de un lugar. Es lo que nos proponemos hacer con algunos instrumentos y políticas relevantes de la ayuda al desarrollo que son estudiados en este libro no como piezas independientes, sino como elementos que dan cuerpo a estas políticas hoy en día y cuyo estudio nos aporta información imprescindible sobre la naturaleza, el relieve y las características de estas intervenciones. Tratamos, así, de topografiar el relieve de una parte bien desconocida de la ayuda al desarrollo, pero también de su ingeniería política para entender su morfología, sus motivaciones últimas.

De manera que este libro se adentra en espacios que no han sido abordados en los estudios de la cooperación en nuestro país y que son, en algunos

casos, inéditos a pesar de su importancia política, económica y presupuestaria, junto al enorme impacto que tienen estas intervenciones. Es importante señalar que esta obra tiene varios niveles de lectura e incluso de proyección. Por un lado, es un trabajo académico exigente, realizado con rigor tanto en el trabajo de elaboración científica llevado a cabo como en el anclaje bibliográfico y documental en el que se apoya, recogiendo más de ciento cincuenta obras, informes y documentos de referencia en las materias analizadas, buena parte de ellos internacionales, de interés para académicos, investigadores, estudiantes y profesores universitarios. Constituye, sin duda, un material de referencias en los estudios sobre el desarrollo y la cooperación internacional porque ayuda a conocer y comprender instrumentos técnicos y dinámicas de una gran complejidad sometidas a debate. Pero, al mismo tiempo, ofrece información básica para activistas, organizaciones, técnicos y especialistas en el mundo de la cooperación y la solidaridad internacional, en la medida en que proporciona un buen conocimiento sobre aspectos esenciales en muchos campos que intervienen en su labor, de manera transdisciplinar. Y es que ambas cosas no deben estar reñidas, en la medida en que el trabajo académico también ha de impulsar y alimentar la labor de personas y organizaciones que sobre el terreno trabajan, luchan e intervienen, de manera decisiva, para mejorar nuestras políticas de solidaridad internacional, muchas de las cuales pasan por nuestras universidades para adquirir una valiosa formación especializada.

El libro se estructura en cinco capítulos. Los tres primeros pertenecen a estudios sobre diferentes instrumentos y políticas de ayuda y cooperación internacional, mientras que los dos siguientes son análisis que proyectan sobre el futuro una documentada reflexión sobre algunos de los retos fundamentales que tienen las políticas de ayuda al desarrollo, a nivel estatal e internacional.

En el primer capítulo se analiza el origen, la evolución y el impacto de los llamados fondos privados de ayuda al desarrollo, que en los últimos años se han extendido por todo el mundo, impulsados por donantes como España. El auge de estos sofisticados instrumentos destinados a la financiación de inversiones privadas en los sectores de mayor rentabilidad económica en los países del Sur están generando importantes daños y disfunciones, sociales y ambientales, provocando movimientos populares de contestación. Con frecuencia, las luchas y resistencias que llevan a cabo defensores del territorio y del medio ambiente hacia estos proyectos de inversión especulativa son despreciados, cuando no duramente reprimidos, lo que demuestra hasta qué punto se pueden dañar principios básicos del desarrollo y la justicia social en beneficio de grandes empresas internacionales que con frecuencia operan en paraísos fiscales a través de complicados sistemas de ingeniería financiera. El trabajo proporciona datos novedosos, mediante un análisis de casos de diferentes proyectos financiados por la cooperación española en América Latina y África.

En el segundo capítulo se analiza el papel que desempeña la arquitectura económica y comercial en países africanos como Senegal, diseñada como una política de matriz neocolonial, examinando su responsabilidad en los poderosos procesos de empobrecimiento y subordinación que han impulsado. Un buen ejemplo del impacto de estos acuerdos neocoloniales son los llamados Acuerdos de Asociación de Pesca Sostenible (AAPS), suscritos entre la Unión Europea y los países de África occidental, que tienen una responsabilidad directa en la generación de procesos de empobrecimiento que han impulsado importantes diásporas en los países afectados. Una de las consecuencias más visibles de todo ello es el aumento de las migraciones forzosas que alimentan en miles de personas, al haber perdido sus ingresos habituales y carecer de horizonte vital, actuando como respuestas a los profundos desajustes causados y al malestar que estos acuerdos generan durante décadas, de la mano de políticas de ajuste devastadoras y de acuerdos comerciales dañinos que han sido impuestos en la región. En el conjunto de las migraciones africanas, el caso de las migraciones senegalesas representa un magnífico ejemplo de cómo, sin entender en toda su dimensión los factores estructurales que las generan e impulsan, no podremos intervenir adecuadamente sobre las mismas, ni siquiera a través de una cooperación al desarrollo que con frecuencia se ha desplegado más como un intento de freno a esos desplazamientos que como una respuesta a los procesos de empobrecimiento masivo de la población.

El tercero de los capítulos se adentra en un espacio que en España no ha sido nunca abordado, siendo, por tanto, inédito, como es el de la utilización de la ayuda oficial al desarrollo para la atención a los refugiados en los propios países occidentales, con especial detenimiento sobre el caso de España. Desde sus mismos inicios, la ayuda oficial al desarrollo ha tenido una fuerte orientación a dar respuesta a los intereses y necesidades de los propios países donantes, dañando así las necesidades de los países receptores, recogidas en ese principio tan ambiguo como es el dirigirse a la mejora del desarrollo y el bienestar humano de los países pobres para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. El crecimiento de las migraciones forzosas en los últimos años, y en ellas la importante llegada de refugiados hasta los países europeos vivida en coincidencia con la guerra en Siria y otros conflictos abiertos en Oriente Medio, Asia y África y ahora América Latina, ha planteado la conveniencia de conocer el impacto de las políticas que los países de acogida realizan, especialmente en los países donantes de ayuda al desarrollo, al utilizar importantes volúmenes de la misma para la atención a refugiados en sus propios territorios. Precisamente, uno de los capítulos más desconocidos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) es la financiación de numerosas partidas de gastos destinados a refugiados y solicitantes de asilo atendidos en los propios países occidentales, lo que rompe con algunos de los principios esenciales que

estructuran estas políticas de ayuda. En la medida en que estos recursos se gastan en los países donantes, especialmente europeos y entre ellos España, financiando servicios y dispositivos de muy distinta naturaleza en respuesta a los compromisos de acogida a refugiados y solicitantes de protección internacional, se restan recursos para el desarrollo económico y el bienestar de los países pobres, lo que produce una reorientación de importantes volúmenes de ayuda hacia las necesidades de los donantes y resta recursos y energías a la lucha contra la pobreza y la mejora de las condiciones de vida en los países más vulnerables. Conocer en detalle este importante espacio de la ayuda al desarrollo es imprescindible para reorientar adecuadamente la cooperación al desarrollo y mejorar, al mismo tiempo, las políticas de asilo, sometidas en estos momentos a una profunda revisión. Para ello, este capítulo ofrece una batería de datos e informaciones pormenorizadas y desconocidas de un gran detalle, con datos sorprendentes, especialmente referidos al caso de España.

En el cuarto de los capítulos se profundiza en lo que se ha denominado como topografía de una nueva ayuda al desarrollo, partiendo de su necesidad de renovación para superar la dimensión histórica de crisis que ha venido lastrándolas. Y es que el papel de las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo es hoy en día fundamental, a pesar de sus debilidades y dificultades, en un mundo en el que resulta cada vez más difícil contener el hambre, la miseria y la desesperación de tantos sin ofrecer esperanza alguna. Desde esta perspectiva, se explora la búsqueda de nuevos paradigmas, analizando la forma en que se lleva a cabo la práctica de la teoría, y se proporcionan algunas reflexiones sobre la manera de abordar el futuro de una ayuda al desarrollo que necesita con urgencia de cambios profundos que permitan superar modelos, políticas e intervenciones que, como este libro evidencia, se han demostrado caducas, para lo cual se hace especial referencia a una nueva ética de la ayuda. A su vez, también se analiza el papel de España, cuya política de cooperación permanece en una situación de debilidad crónica, tras atravesar en la última década el período más oscuro de su historia que la ha conducido a un proceso de corrosión imparable. En este estado tan precario, tiene ahora que enfrentarse a la mayor crisis económica, sanitaria y social de los últimos tiempos, necesitando impulsar los espacios de relevancia que tiene pero también procediendo a lo que el autor ha denominado como el sacramento de la reconstrucción, identificándose algunas urgencias.

Por último, en el quinto de los capítulos, a modo de cierre, se analiza el impacto de la pandemia del COVID-19 en las políticas de cooperación mundiales, respecto a la situación de España y la necesidad de incorporar nuevos enfoques para problemas de una mayor complejidad. A la luz de ello, se plantea el papel de unos cuestionados ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenibles) en la sociedad poscoronavirus, reivindicando la vigencia de una nueva coope-

ración internacional en un mundo en el que no hay salvaciones ni respuestas individuales ante problemas de dimensiones tan planetarias.

Sin duda, este autor es deudor de diferentes personas que han leído, comentado e incluso ayudado a mejorar con sus correcciones e indicaciones el contenido del estudio a medida que avanzaba. Entre ellas, quiero mencionar a mi socio, José Ramón González Parada, quien ha tenido la gentileza de prologar la obra, a mi compañero de batallas Rafael Maurí, a Carolina Pascual por su paciente lectura y a Ana Hernández por sus correcciones, junto a mi admirado amigo y profesor Rafael Díaz-Salazar. También es importante destacar la edición de una obra de esta naturaleza desde el Servicio de Publicaciones de la UA, universidad a la que pertenezco y en la que imparto docencia en estas materias, dada la escasez de materiales universitarios en cooperación al desarrollo en nuestro país. De ahí la importancia del esfuerzo editorial e institucional que hace posible la divulgación de conocimiento en un campo en el que en este país no andamos muy sobrados.

Si algo demuestra este libro es que la ayuda al desarrollo, lejos de construir, fortalecer o impulsar estructuras o procesos que den respuesta a las necesidades de las personas más necesitadas, con demasiada frecuencia las anula o desmantela bajo la lógica del libre mercado, del impulso a las empresas privadas y del avance de acuerdos comerciales asimétricos que reproducen dinámicas neocoloniales. Salvo en su versátil cooperación descentralizada, la débil cooperación estatal promovida por España ha ido incorporando con el tiempo un buen número de las prácticas internacionales más neoliberales y posibilistas, debilitando y dañando valiosas intervenciones con organizaciones y movimientos en países empobrecidos, al tiempo que erosionaba cualquier atisbo de razón crítica. Por ello es tan necesario repensar la teoría y la práctica de una ayuda al desarrollo en discusión, en lugar de seguir impulsando por inercias prácticas dañinas y poco conocidas.

Este libro y este autor reivindican la necesidad de análisis rigurosos del conjunto de procesos políticos, económicos, ecológicos y comerciales que están presentes en las políticas e intervenciones de la ayuda al desarrollo, reformulando en profundidad el significado de la solidaridad global para superar viejos paradigmas y muchas de las interesadas políticas fracasadas que la modelan. Para ello, hoy más que nunca, es importante insistir en la importancia de conceptos como justicia, libertad, emancipación, derechos y dignidad, que orienten unas políticas de ayuda al desarrollo que, con demasiada frecuencia, han olvidado estos principios para tratar de ponerse al servicio del capital y dar más poder a las élites económicas.

Sin esperanza, no hay futuro, y la ayuda al desarrollo tiene que ser constructor de un futuro esperanzador. Y en todo ello la universidad tiene un papel trascendental, tanto en su labor docente como investigadora y divulgadora.