

¿Por qué al Norte le gusta “ayudar”? ¿A qué se refieren los Estados ricos cuando hablan de “cooperación”?

David Llistar i Bosch

Como aseguran los realistas como Morgenthau, los Estados se comportan como sujetos egoístas que compiten entre sí en busca de mayor poder, por su propia seguridad relativa y lo hacen en un panorama de peligroso caos. Actúan por intereses de Estado, nunca por principios abstractos como la solidaridad o el bien colectivo. En este contexto, ¿por qué casi todas las Administraciones de los países OCDE (inclusive las locales) disponen de Ministerio, Secretaría u Oficina de Solidaridad y Cooperación Internacional? Incluso casi todos los Ministerios de un mismo gobierno disponen de una partida para cooperación, ya no sólo el de Asuntos Exteriores.

De nuevo deberemos distinguir entre el significado etimológico del término ‘cooperación internacional’ y el desgastado uso que se le ha dado. En el diccionario de la RAE el término cooperar se define como: “*Obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin*”. En la práctica, el significado que en la *real politik* le reserva al término “cooperación”, es distinto al que suele entender la opinión pública. En general, la ciudadanía lo asocia a solidaridad y filantropía con el Tercer Mundo, o a la lucha internacional contra una causa honorable como la prevención del VIH o el control del narcotráfico. Sin embargo en geopolítica se utiliza para fines no tan honorables. La eliminación de un gobierno poco afin mediante una ocupación militar de una coalición de países que cooperan entre aliados, o la internacionalización de las empresas locales en forma de inversión extranjera y acogida por algunos gobiernos neoliberales del Sur como agua de mayo, son dos ejemplos de ese tipo de cooperación internacional.

Efectivamente, de las seis grandes motivaciones por las que afirmamos que los Estados capitalistas ricos han instituido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial la cooperación internacional, solamente una corresponde a fines nobles. En general, como veremos, persiguen intereses de Estado difíciles de conseguir por otros medios. En esto último reside muy probablemente su vigencia y tamaño.

1. Cooperación para formar *alianzas geoestratégicas*, sean de carácter geopolítico, geoeconómico o militar. Operaciones como la invasión de Irak o el proceso de presión previa al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fueron concebidas en el marco de cooperación entre aliados. No tienen por qué ser Norte-Sur ni estar acotadas a un sólo ámbito. Las alianzas contra el terrorismo, el control de la inmigración o del narcotráfico suelen generar las llamadas ‘cooperaciones reforzadas’, frecuentemente promovidas por los Estados Unidos o secularmente por la Unión Europea y asumida obedientemente por el resto de la comunidad internacional salvo algunos estados. A los Estados que no suelen cooperar se les estigmatiza y se les apoda con categorías como Estados gamberros (*brive countries*), Estados fallidos o incluso ‘Eje

del Mal'. Las cooperaciones se plantean en algunos casos bilateralmente (como los acuerdos tácitos entre los gobiernos norteamericano y británico, o los tratados de libre comercio bilaterales) o de forma multilateral en otros (OTAN, MERCOSUR, Liga Árabe...).

Por otro lado, también es cierto que la deslocalización empresarial y el propio comercio ha conducido a unas economías a ser muy sensibles de otras. Es el caso de la dependencia de la economía española de la latinoamericana. Durante la crisis argentina, 1999-2002, se estima que el PIB español dejó de crecer un 0'8% directamente a consecuencia de ésta /1. Por ende, es lógico que algunos tanques de pensamiento aconsejen en clave del propio interés económico, apoyar al continente Latinoamericano mediante cooperaciones de distintos tipos.

2. Cooperación para *acceder a mercados y a recursos extranjeros* (petróleo y gas, pesca, mano de obra barata, por ejemplo) o para colocar excedentes agrícolas. El actor beneficiado son las transnacionales de matriz local que son subvencionadas o favorecidas directa o indirectamente por el Estado para penetrar en terceros países. A menudo se utiliza la propia ayuda oficial al desarrollo condicionada para entrar a las economías del Sur. Ejemplo de lo último es el plan de internacionalización de la empresa española en la que se incluyen instrumentos públicos como los créditos FAD (créditos blandos condicionados a la compra de bienes y servicios de empresas españolas) otorgados por el ICO /2 y contabilizado como ayuda oficial al desarrollo.

Otro modo de disfrazar de solidaridad, lo que en realidad puede ser una ayuda interna a grupos de interés con capacidad de presión, es la de colocar en forma de ayuda a terceros países el excedente agrícola producido por el *agrobusiness* local con el fin de que sus precios no se vean afectados a la baja. Si además, como habitualmente ha hecho la US Aid durante las constantes hambrunas africanas, el excedente sirve para introducir grano transgénico con los consiguientes efectos de contaminación transgénica y posterior dependencia tecnológica de las patentes de cuatro compañías transnacionales, la nobleza queda en un pozo.

3. Cooperación por buena *imagen internacional*. La denominada 'marca país' se nutre así de una proyección publicitaria de superioridad civilizatoria, de generosidad, amistad y madurez. El centro de gravedad de la imagen es lo "humanitario". La preocupación por la imagen en la cooperación se demuestra en la tendencia a preferir proyectos fotografiables (infraestructuras) a los invisibles (educación, salud); a priorizar las misiones bilaterales a las multilaterales (salvo en el caso de los cascos azules y misiones varias de la ONU); y por supuesto, a marcar todo proyecto ejecutado con el logotipo de la correspondiente cooperación nacional y su precio /3. Una buena imagen a través de la cooperación es la de los países escandinavos, cuya ayuda es muy superior a la media de los países OCDE (además de cierta calidad) que les otorga una imagen con amplios dividendos en otros ámbitos.

1/ Blázquez, J y Sebastián, M. (2003), Real Instituto Elcano. El impacto de la crisis argentina en la economía española. 2003. <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/93/DT-12-2004-E.pdf>.

2/ Instituto de Crédito Oficial, que depende del Ministerio de Economía.

3/ En el caso de la cooperación española, es conocida la repetida presencia del "huevo frito", el logo de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

4. Cooperación por *governabilidad*. Es decir, se trata de contener y aliviar las externalidades más extremas causadas por el mercado en países periféricos. Su objetivo es mantener la gobernabilidad y prevenir posibles estallidos sociales de tipo revolucionario, populista, violento o simplemente o de quien atente contra el *status quo*. Los encargados de realizarla, dado que ejercerla sólo supone la carga de los costes de un sistema que se supone favorece a todos, son el Banco Mundial y sus distintos programas, los bancos regionales de desarrollo como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) en América Latina, el BAD (Banco Asiático de Desarrollo) en Asia, el BafD (Banco Africano de Desarrollo) en África, los programas HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) y MDRI (*Multilateral Debt Relief Initiative*) para los países altamente endeudados dirigidos por el propio FMI, incluso la función de muchas ONGs procapitalistas de carácter asistencialista, humanitario, conservacionista, o de educación al capitalismo.

En general, se entiende que las tesis preocupadas por la gobernabilidad se refieren a una gobernabilidad que dé paso a la prosperidad a través del capitalismo, y que a su vez no atente a la seguridad del *status quo* internacional. Gobernabilidad capitalista, en definitiva, que enlaza con la siguiente razón de ser de la cooperación.

5. Cooperación por capitalismo, es decir, para *integrar al sistema capitalista internacional* a países con poca predisposición a hacerlo o con posibilidades de convertirse en “países gamberros” (inclusive las tendencias socialistas).

Después de la Segunda Guerra Mundial se aprendió que el capitalismo salvaje que produjera grandes bolsas de extrema pobreza en los suburbios de los propios países industrializados como Alemania, Italia o Rusia, podría ser incendiado mediante tesis populistas como fueran -según la visión capitalista- el nacionalsocialismo, el fascismo o el comunismo.

Esta motivación estuvo detrás de la mayor operación de cooperación nunca vista en la historia: el Plan Marshall para la reconstrucción (anticomunista) de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, que luego inspiraría buena parte de la cooperación que tanto los EE UU como la URSS ofrecerían durante los largos años de la Guerra Fría a los países africanos y asiáticos que progresivamente iban conquistando su independencia. En ese sentido, el aporte relativo a la cooperación alcanza su cénit durante aquellos años. Con la caída del Muro de Berlín en 1989, y unido al llamado “cansancio del donante” los flujos irán decreciendo poco a poco.

De nuevo, las instituciones encargadas de promover el capitalismo en el Sur son las gemelas de Bretton Woods, la OMC y los bancos regionales de desarrollo. Los Estados centrales también presionarán desde sus relaciones bilaterales. Por eso todos los programas de “ayuda” o cooperación estarán directamente condicionados a la aplicación del Consenso de Washington /4 y sus consiguientes programas de liberalización y desregulación del Estado.

Hoy en día existen tesis más fuertes que constatan la estrategia seguida por el bloque occidental y especialmente de los Estados Unidos respecto a los que tildan de “Estados fallidos” (según la jerga, aquellos con dificultades para gobernar sobre

4/ Llistar, D. (2003). “El Consenso de Washington una década después”. En: Ramos, L. *El fracaso del Consenso de Washington. La caída de su mejor alumno: Argentina*. Barcelona, Icaria.

su propio territorio o para gestionar conflictos internos (léase Somalia, El Congo, Sudán, Haití,...). La estrategia es la de provocar o aprovechar la emergencia de fuertes catástrofes humanitarias para legitimar la entrada de fuerzas multinacionales y reconstruir el país según parámetros orientados a los intereses centrales. Es el caso reciente de Afganistán, Irak, la Indonesia post-Tsunami o Haití. Los valedores de estas estrategias son los *neocons* norteamericanos. Pueden encontrarse informes prescriptivos en geopolítica regional en sus principales *think tanks* /5.

6. Cooperación como *efecto de la presión ciudadana solidaria*. Si existe una componente noble en la cooperación internacional es la que se desprende de la presión que algunas sociedades civiles bien organizadas son capaces de realizar a sus administraciones para que destinen esfuerzos y recursos a la erradicación de la pobreza, de las catástrofes y a los problemas ambientales globales. La capacidad de transmisión de esa voluntad popular depende de la sensibilidad e ideología del gobierno en el mando, de la complicidad de los medios de comunicación y de la profundidad democrática del país en general. Pero lo que sí es esencial, es que los movimientos sociales locales sean capaces de mantener la presión al gobierno, así sea sensibilizando a la población no implicada, a través de acciones mediáticas o del lobby /6.

De estas seis funciones de la cooperación internacional, las distintas corrientes de pensamiento han prescrito y preferido unas a las otras. En la práctica se han aplicado casi todas simultáneamente aunque con configuraciones distintas.

Sin embargo, es en la convergencia de múltiples intereses, que la cooperación se ha tornado un concepto tanto de derechas como de izquierdas, y ha prevalecido de este modo desde la Segunda Guerra Mundial.

La corriente liberal del internacionalismo, basándose en la posibilidad desaprovechada de evitar la Primera Guerra Mundial, planteó la cooperación internacional como la forma de impedir una nueva guerra, resultado que no logró. Para la corriente realista, mucho más habituada a plantear la guerra como algo humano y natural, la cooperación es necesaria para formar alianzas de cualquier tipo, en especial las militares, y para exportar “la democracia y la libertad a toda sociedad tradicionalista”. Para los estructuralistas, al igual que los realistas, la solidaridad entre naciones no existe. Y sólo puede ser aceptada desde el Sur, si se dirige a cambiar las estructuras. Para los institucionalistas, una posible ayuda internacional debería dirigirse a las instituciones del Sur para apoyar su maduración.

1/12/2006

David Llistar i Bosch david.llistar@debtwatch.org. Coordinador de l'Observatori del Deute en la Globalització (www.observatoriodeuda.org). Càtedra UNESCO de Sostenibilitat de la UPC (Universitat Politècnica de Catalunya).

5/ Algunos de los más influyentes en la Administración Bush son: Heritage Foundation (www.heritage.org), Cato Institute (www.cato.org), American Enterprise Institute (www.aei.org), Project for the New American Century (www.newamericancentury.org), Center for Strategic and International Studies (www.csis.org), etc.

6/ La irrupción del movimiento 0'7, célebre por las masivas acampadas en las calles españolas durante el invierno de 1994, logró que las distintas administraciones españolas se pusieran al día e implicaran sus presupuestos públicos en la solidaridad internacional. Fue más cantidad que calidad, pero en definitiva el proceso de presión tuvo gran incidencia en las políticas públicas española.