
La cooperación internacional para el desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias

*Alfredo Pérez Bravo
Iván Roberto Sierra M.**

Introducción

En febrero de 1997, en México, tuvo lugar un seminario internacional sobre los nuevos enfoques de la cooperación internacional para el desarrollo, copatrocinado por el gobierno mexicano y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Además de los copatrocinadores, en el seminario participaron alrededor de 30 países y diversos organismos internacionales que ofrecen, de manera sistemática, programas y acciones de cooperación internacional para el desarrollo.¹ El seminario significó una valiosa experiencia no sólo para México sino para un amplio conjunto de países, ya que hizo énfasis particular en la práctica de cooperación internacional que llevan a cabo naciones que no son miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE.² Una de las aportaciones más valiosas de la reunión fue destacar que, en la actualidad, el mapa global de los programas y las acciones de cooperación internacional es considerablemente más rico y diverso que el panorama tradicional de la cooperación como un flujo de recursos provenientes de los países ricos destinados a las naciones más atrasadas.

* Alfredo Pérez Bravo, embajador, es director general de Cooperación Técnica y Científica (SRE). Iván R. Sierra es director de Política de Cooperación en esa dirección general.

¹ En el seminario participaron delegaciones de los siguientes países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, República Popular China, Suecia, Suiza, Tailandia, Turquía y Venezuela. Participaron, también, delegaciones de la OCDE, el Banco Mundial, la Comisión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros organismos multilaterales, así como de Taiwán.

² Los actuales miembros del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, la Comunidad Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

En efecto, hoy, existen nuevos programas de cooperación internacional por parte de países que tradicionalmente no eran oferentes, sino receptores, de dicha cooperación. De conformidad con sus recursos y orientaciones prioritarias por sectores, regiones geográficas y áreas de afinidad lingüístico-cultural, esos nuevos actores brindan cooperación técnica a otros para fortalecer sus capacidades nacionales, atender necesidades contingentes o hacer frente a problemas concretos del desarrollo. Ello hace necesario una reflexión y evaluación de los conceptos, los criterios y las modalidades de la práctica actual de la cooperación para el desarrollo.

La cooperación para el desarrollo y los oferentes tradicionales

La función sustantiva del CAD, de la OCDE, es monitorear sistemáticamente las actividades y los programas de cooperación para el desarrollo que sus países miembros realizan. Ni asigna ni ejerce recursos por sí mismo, pero sirve de foro experto para intercambiar experiencias y diseñar políticas conjuntas y coordinadas para los países miembros, incluso para realizar propuestas viables para sumar esfuerzos con los no miembros.

Los parámetros empleados por el CAD para medir los flujos de cooperación son fundamentalmente cuantitativos y se desprenden de la información que cada país proporciona a dicho comité para la elaboración de su informe anual sobre la evolución de la cooperación.³

Flujos de cooperación

El CAD considera que los flujos de recursos de cooperación hacia países en desarrollo se componen de tres elementos fundamentales: asistencia oficial para el desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés); fondos privados y créditos para financiar exportaciones; y otras fuentes.⁴

Con esta metodología, el CAD extrae un panorama de los flujos agregados de recursos dirigidos hacia países en desarrollo que, en una visión retrospectiva de los últimos ocho años, arroja un crecimiento sostenido de los flujos totales. Esto se debe, principalmente, al aumento de los fondos privados y los créditos para financiar exportaciones, los cuales pasaron de un monto de 40 000 millones de

³ Véase DAC-OCDE, 1996 *Development Cooperation Report. Efforts and Policies of the members of the Development Assistance Committee*, París, DAC-OCDE, 1996.

⁴ DAC-OCDE, *Sustainability in Development Programmes: A Compendium of Evaluation Experience*, París, DAC-OCDE, 1989.

dólares (MDD), en 1987, a 160 000 MDD, en 1995. En el mismo periodo, los recursos correspondientes a la asistencia oficial para el desarrollo permanecieron prácticamente sin variación, en cerca de 60 000 MDD anuales.

En 1995, según su propia estimación, los principales países donantes proporcionaron a los países en desarrollo, en asistencia oficial para el desarrollo, las siguientes cantidades: Japón, 14 490 MDD; Francia, 8 440 MDD; Alemania, 7 520 MDD; Estados Unidos, 7 370 MDD; Países Bajos, 3 220 MDD; Reino Unido, 3 160 MDD; y Canadá, 2 070 MDD.⁵

Japón resultaría, así, el país que mayores recursos destina, a través de la modalidad ODA, a la cooperación para el desarrollo. Como muestra la lista anterior, los países nórdicos, por el monto que ofrecieron, no figuran entre los más importantes países oferentes de cooperación. Sin embargo, para evaluar el verdadero significado de las cantidades antes mencionadas, resulta necesario contrastar los montos asignados con otros parámetros; por ejemplo, la relación entre los recursos proporcionados y el producto interno bruto (PIB) de cada donante; o la relación entre el flujo de recursos destinados a los países receptores y el grado de rezago de éstos.

De acuerdo con el primer criterio, el promedio de la asistencia oficial para el desarrollo que brindan los países del CAD asciende únicamente a 0.27% del PIB. Sin embargo, tres naciones nórdicas y Países Bajos se colocan como los países que, en relación con su PIB, ofrecen los mayores flujos de asistencia oficial, pues superan 0.75% de su PIB.⁶ En el otro extremo del espectro, países como Italia y Estados Unidos destinan un bajo porcentaje de su PIB a la asistencia oficial para el desarrollo.⁷

Comparemos ahora los flujos de recursos totales que se destinan a los países con mayores rezagos y a aquellos de mayor nivel de ingreso dentro del mundo en desarrollo. Durante los últimos años, los montos anuales que se dirigen al grupo de países más atrasados del mundo en desarrollo se han mantenido estancados en alrededor de 20 000 MDD mientras que, por el contrario, los flujos agregados que se destinan a los países en desarrollo de mayor ingreso han mantenido un ritmo ascendente: pasaron de 30 000 MDD, en 1987, a más de 90 000 MDD, en 1995. Ello se debió, principalmente, al aumento en los flujos de recursos privados.

⁵ Agencia Danesa de Cooperación, *DAC-OCDE Issues in Aid Evaluation*, Copenhague, DANIDA, 1996.

⁶ En el caso de los nórdicos, la cooperación que ofrece Dinamarca, bajo la modalidad de asistencia oficial para el desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés), asciende a 0.96% de su PIB; Noruega, 0.87%; y Suecia, 0.77%. En el caso de Países Bajos, el monto es de 0.81%.

⁷ La cooperación que ofrece Italia, bajo la modalidad ODA, es de 0.15% de su PIB; Estados Unidos ofrece 0.10%.

Metas y objetivos de la cooperación del CAD

Dentro del proceso de diseño y definición de políticas para propiciar un mayor impacto de los recursos destinados por los miembros del CAD a la promoción del desarrollo, dicho comité ha explorado las ventajas comparativas que la cooperación internacional tiene para incidir en la resolución de problemas específicos del desarrollo y fomentar un incremento en los niveles de bienestar de la población en los países receptores.

A partir de la experiencia acumulada en el seno de la OCDE, el CAD ha ubicado tres rubros primordiales en los cuales la cooperación internacional tiene mayor capacidad de incidir y establecer una diferencia para los países en desarrollo: el bienestar económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. En cada una de estas áreas, el CAD ha evaluado las metas que la cooperación internacional puede proponerse alcanzar hacia el siglo XXI.⁸ Dichas metas son:

1. *En cuanto al fomento al bienestar económico*: lograr, para el año 2015, que la proporción de personas que viven en situación de pobreza extrema se reduzca 50%.
2. *En relación con el desarrollo social*: asegurar, para el año 2015, la cobertura universal de la educación primaria para todos los habitantes del planeta; obtener, para el año 2005, logros definitivos en cuanto a la igualdad de género; disminuir, para el año 2015, en dos terceras partes la tasa de mortalidad de niños recién nacidos con base en la tasa de 1990; y brindar, para el año 2015, la cobertura universal de servicios de salud reproductiva y planificación familiar.
3. *En lo que se refiere a la protección al medio ambiente*: revertir, para el año 2015, las tendencias de desperdicio de los recursos naturales y la acumulación de sustancias peligrosas.

Reorientación estratégica de la cooperación

A fin de conseguir los ambiciosos propósitos que el CAD ha propuesto, la OCDE ha planteado la necesidad de reorientar las modalidades de la cooperación y, en

⁸ Véase DAC-OCDE, *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI*, DAC-OCDE, París 1996.

particular, la de desarrollar modelos de evaluación de las prácticas actuales y futuras. Se trata de asegurar el máximo impacto de las acciones de cooperación y de optimizar el empleo de los recursos de la asistencia oficial para el desarrollo y del financiamiento privado.⁹

Esta reorientación estratégica puede definirse, *grosso modo*, como un nuevo énfasis en los resultados de las acciones de cooperación y no en los insumos que éstas requieren (evaluar primordialmente el *output* y no únicamente cuantificar el *input*).

Con el objetivo de reorientar la práctica de cooperación en cuanto a modalidades y evaluación, se requiere de una coordinación estrecha entre países donantes y países receptores, que trascienda los esquemas tradicionales unidireccionales que con frecuencia implicaban algún tipo de condicionamiento o subordinación, incluso por parte de las naciones con mayores carencias o rezagos. Este tipo de interacción, el cual se enmarca en una dinámica de coparticipación en la ejecución de acciones de cooperación y, por lo tanto, en la asignación misma de recursos que atiendan cada vez más a las prioridades nacionales para asegurar su mayor impacto, requiere de una administración de las actividades y un seguimiento conjuntos de los resultados. Ello no ha sido la regla en la política de cooperación de la mayoría de los miembros del CAD, fundamentalmente, debido al peso e inercia de las prácticas tradicionales.

Sin embargo, la creciente inclinación de las actividades de cooperación para el desarrollo de los miembros del CAD hacia la esfera de la cooperación técnica puede beneficiarse de la valiosa experiencia acumulada, a lo largo de los últimos lustros, por un grupo de nuevos participantes de la cooperación internacional, denominados también actores no tradicionales. Esta experiencia incluye medios y métodos para propiciar una mayor coparticipación, un involucramiento común en la metas y las estrategias, así como nuevos esquemas de maximización de resultados para los recursos aplicados, acorde con las nuevas orientaciones estratégicas del CAD. Además, por regla general, desde sus orígenes, los programas y las acciones de este nuevo grupo en beneficio de otros países se han encaminado, precisamente, en la senda de la cooperación técnica.¹⁰

⁹ *Ibid.* Véase, también, Heather Baser, *Principles for New Orientations in Technical Cooperation*, Ottawa, Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA), 1997.

¹⁰ Véase, entre otros, Peter Morgan y H. Baser, *Making Technical Cooperation More Effective, New Approaches by the International Development Community*, Ottawa, CIDA, 1993.

Nuevos actores en la cooperación para el desarrollo

A partir de la década de los ochenta, y esencialmente desde principios de los años noventa, un grupo de países en vías de desarrollo empezó a instrumentar, como elemento constante de su política exterior, programas de cooperación para fomentar el desarrollo de otras naciones y elevar sus niveles de bienestar. Estos países no habían realizado en forma sistemática labores de oferta de cooperación; de hecho, se mantuvieron de manera histórica como receptores netos de cooperación internacional para el desarrollo, condición que la mayoría conserva hasta hoy.¹¹

Dichos programas de cooperación tienen variantes distintas y modalidades diversas; su común denominador consiste en que hacen girar sus actividades en torno al intercambio de experiencias en sectores estratégicos del desarrollo, en especial en materia de capacitación productiva y desarrollo social, para lo cual se centran, primordialmente, en el fortalecimiento de las capacidades nacionales de los países receptores. Este nuevo grupo de países oferentes de cooperación obtiene elementos valiosos de su reciente experiencia de modernización económica e industrialización.

Los criterios de estos países para conducir programas de cooperación internacional, así como las modalidades y prioridades específicas que adoptan, varían en cada uno; sin embargo, pueden verse tres líneas fundamentales en torno de las cuales instrumentan actividades de cooperación para el desarrollo: vecindad geográfica, afinidad cultural y proyección política. Asimismo, como se mencionó líneas atrás, por regla general, sus programas de colaboración se basan en distintas modalidades de cooperación técnica. Antes de analizar, por

¹¹ Entre los casos más importantes de naciones en vías de desarrollo que han establecido y conducen programas de cooperación para el desarrollo en beneficio de otros países se cuentan, en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela; en el Mediterráneo y el Medio Oriente: Arabia Saudita, Grecia, Israel y Turquía; y en Asia: República de Corea, República Popular China, Tailandia y Taiwan. Véanse, por ejemplo, Pai-Po Lee, *Promoting and Enhancing International Technical Cooperation*, Taipei, Committee of International Technical Cooperation, 1997; *Turkish International Cooperation Agency*, Ankara, TICA, 1994. Para el caso específico de México, pueden consultarse Alfredo Pérez Bravo e Iván Roberto Sierra, "Vertientes de la cooperación técnica y científica: la práctica mexicana", *Relaciones Internacionales*, núm. 70, abril-junio de 1996, pp. 109-117; Jorge Alberto Lozoya, "México y la cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 131-140; y, para el caso de la cooperación de México hacia Centroamérica, Secretaría Técnica de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, "La cooperación mexicana con Centroamérica en cifras", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 42, primavera de 1994, pp. 89-99.

separado, la experiencia mexicana al respecto, revisemos los importantes casos de la cooperación ofrecida por Tailandia, Turquía y Taiwan.

Tailandia, oferta de cooperación hacia su entorno geográfico inmediato

Brindar cooperación para fomentar el desarrollo de los países con los cuales se comparte una región geográfica es práctica general en los cinco continentes. La transferencia de recursos técnicos y experiencias valiosas para el desarrollo se constituye en uno de los elementos de política exterior más exitosos para favorecer el acercamiento entre países vecinos, en particular si se trata de ofrecer cooperación a países que atraviesan procesos de reconstrucción después de un conflicto o de una transformación sustantiva de sus procesos productivos.

Estos elementos hacen que los casos de Grecia y Tailandia sean de especial interés en cuanto al surgimiento de programas de cooperación para atender las necesidades de regiones en profundo cambio; ejemplo de lo anterior es la región balcánica, para Grecia, y la península indochina, para Tailandia.¹²

Tailandia constituye uno de los países pioneros en el mundo en desarrollo en poner en marcha programas de oferta de cooperación, incluso cuando aún era uno de los más importantes receptores de la cooperación internacional en Asia. Tailandia comenzó a incrementar considerablemente sus actividades de colaboración regional en función de los acelerados procesos de transición que, a partir de los últimos años de la década de los ochenta, empezaron a experimentar las naciones de la península indochina.

De esta manera, el decano de los programas de oferta de cooperación entre países en desarrollo, el Thai International Cooperation Programme (TICP), con más de tres décadas de experiencia, ha visto aumentar sus recursos de un monto de 25 000 000 de baht, en 1991, a 327 000 000 de baht, en 1995;¹³ en consecuencia, las acciones de cooperación han ganado en profundidad y alcance, y comprenden tanto consultorías, estancias de expertos y pasantías, como la ejecución de proyectos integrados en algunas áreas y comunidades. De hecho, la misma Tailandia está contemplando instrumentar planes trienales de programación para maximizar el impacto de los recursos que destina a los cuatro países de su vecindad geográfica inmediata: Camboya, Laos, Myanmar y Viet Nam. Tailandia tiene la posibilidad de atraer recursos de otros donantes de cooperación extrarregionales, como Japón y algunas naciones europeas, para potenciar las acciones en beneficio de una zona estratégica para el bienestar de

¹² En el caso de Grecia, el gobierno de ese país tiene contemplado destinar 270 MDD de ODA durante el periodo 1997-2001; estos recursos se ejercerán principalmente en beneficio de los países de la ex Yugoslavia y de otras naciones de Europa Central y Oriental.

¹³ El tipo de cambio actual es de aproximadamente 24 baht por dólar estadounidense.

la región Asia-Pacífico en los próximos años, ya que se trata de la región que experimenta los procesos de transición más acentuados a nivel mundial, seguida, probablemente, de América Central y los Balcanes. En Camboya, por ejemplo, se llevan a cabo labores de reconstrucción luego de una guerra civil prolongada; en Laos y Viet Nam, se requiere reforzar las capacidades nacionales para hacer frente al cambio de una economía centralmente planificada a una de mayor integración con el exterior.

Turquía, intereses estratégicos y afinidad cultural como criterio de oferta de cooperación

Turquía comenzó a apoyar a otros países con programas de cooperación desde 1980. Sin embargo, los acontecimientos que redibujaron el panorama estratégico del Cáucaso y el Asia Central a fines de los ochenta determinaron que Turquía asumiera un papel cada vez más activo en el área;¹⁴ es claro que la desaparición de Unión Soviética, en 1991, dejó un vacío geopolítico en una zona de tradicional presencia hegemónica rusa.

Un factor que influyó decisivamente para que Turquía se convirtiera en importante actor de cooperación internacional fue el hecho de que, en 1991, el país se encontrara experimentando un proceso de crecimiento económico casi ininterrumpido; para entonces, Turquía había reforzado sustancialmente su competitividad internacional y fortalecido de manera significativa sus capacidades nacionales en sectores estratégicos del desarrollo.

La Agencia Turca de Cooperación Internacional (TICA, por sus siglas en inglés) se constituyó en 1992. Empezó la coordinación de proyectos de asistencia económica, colaboración educativa y cultural, consultoría y capacitación técnica que, para 1997, abarcaban a 16 países y alcanzaban un monto superior a los 100 MDD.¹⁵

La afinidad cultural y lingüística de Turquía con las naciones del Asia Central, así como la existencia de indudables intereses geopolíticos en la zona han motivado una importante presencia turca en Azerbaiyán, Turkmenistán, Uzbekistán, Kazajistán y Kirguistán. Otras naciones cuyas lenguas no pertenecen a la familia turca, como Georgia y Tayikistán, también se han convertido en beneficiarias de la cooperación turca en el área.

¹⁴ Cabe recordar, por ejemplo, que desde finales de los años ochenta las empresas constructoras turcas realizan una gran parte de sus actividades en el exterior, a través de su participación en licitaciones y con la obtención de contratos importantes en el Medio Oriente, Europa Central y Oriental e, incluso, Europa Occidental.

¹⁵ *Turkish International...*

Las capacidades nacionales turcas en sectores como la administración pública, las telecomunicaciones, la industria de la construcción y las manufacturas de alto contenido de mano de obra han resultado muy necesarias para países como Turkmenistán y Kazajstán, los cuales cuentan con vastos recursos naturales (incluso, Kazajstán es potencia nuclear) y requieren capital y tecnología para explotarlos. Otros, como Uzbekistán, enfrentan problemas de desertificación y rezagos en el desarrollo social, que Turquía ha afrontado con éxito durante años, por lo que sus experiencias en la materia tienen valor estratégico.

Entre los principales proyectos que la TICA ha emprendido o completado en la región se encuentran la construcción de carreteras (en Turkmenistán, Kirguistán y Georgia); la reforma del sistema de salud (en Kirguistán), con la participación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); programas de diversificación agrícola, mejora de cultivos y modernización de la infraestructura de irrigación (en Turkmenistán y Uzbekistán); programas de rescate ecológico (Mar de Aral); reestructuración de sistemas de aduanas (en Azerbaiyán); establecimiento de bolsas de valores (Alma Ata, en Kazajstán), entre otros.

Taiwan, estrategia de cooperación hacia su ámbito de interlocución política

Taiwan lleva a cabo uno de los programas más extensos en materia de oferta de cooperación técnica a otros países en vías de desarrollo. La política taiwanesa de cooperación para el desarrollo tiene una experiencia histórica acumulada de 38 años; hoy, agrega a esa experiencia, la canalización de ayuda con base en criterios que privilegian la interlocución política.

Los programas de cooperación de Taiwan favorecen a regiones como Centroamérica y el Caribe, África y los Estados insulares del Pacífico, en las cuales tiene una presencia política. Ello se debe a que sostiene relaciones diplomáticas con un número muy reducido de países, que se concentra en regiones; por ejemplo, tiene embajadas en todos los países de América Central. De ahí que su preocupación esencial consista en reforzar esas relaciones y fortalecer sus vínculos económicos mediante acciones de cooperación para el desarrollo, sobre todo en la modalidad de la cooperación técnica, aprovechando la rica experiencia que ha tenido en las últimas décadas en el desarrollo de sus capacidades locales.

Uno de los sectores de la economía taiwanesa que ha realizado más rápidos avances desde la segunda guerra mundial es la agricultura; su proceso de tecnificación y desarrollo de cultivos, en especial el arroz y el trigo, constituye una de las experiencias más exitosas en el mundo en desarrollo ya que, a pesar

de contar con una muy reducida superficie fértil y una alta densidad demográfica, Taiwan se autoabastece de cereales desde hace décadas. Precisamente en función del acelerado desarrollo agrícola taiwanés, la oferta de cooperación técnica al exterior se inició, en 1959, con el envío de una misión técnica agrícola a Viet Nam. En 1960, instrumentó un extenso programa piloto de asistencia técnica a las naciones africanas, conocido como “Operación vanguardia”; dicho programa se comenzó a aplicar, en 1961, con el envío de una importante comisión técnica a Liberia.¹⁶

La exitosa experiencia de cooperación agrícola con las naciones africanas determinó que, a finales de la década de los sesenta, el programa de cooperación internacional de Taiwan se extendiera al continente americano y el Sudeste Asiático. En 1972, el Comité de Cooperación Técnica Sino-Africana (SATCC, por sus siglas en inglés) y el Comité de Cooperación Técnica con el Exterior (OTCC, por sus siglas en inglés) se fusionaron en el nuevo Comité de Cooperación Técnica Internacional (CITC, por sus siglas en inglés). Durante los últimos 25 años, el CITC ha coordinado las actividades de cooperación para el desarrollo que Taiwan realiza. En 1996, con el objeto de fortalecer y extender los programas de cooperación al exterior, Taiwan estableció el Fondo de Cooperación Internacional y Desarrollo (ICDF, por sus siglas en inglés), cuyo mandato incluye las áreas de cooperación técnica, operación de préstamos e inversiones, así como actividades educativas, de capacitación y asesoría.

Los montos asignados por Taiwan para financiar acciones de cooperación internacional han crecido; en 1996, alcanzaron 45 MDD; en 1997, el presupuesto que se destinará a ese rubro alcanza 55 MDD. La principal modalidad de cooperación taiwanesa es el envío de misiones técnicas que realizan evaluaciones de campo, introducción de métodos y tecnologías de modo experimental, capacitación y entrenamiento de personal local, y transferencia de equipo y tecnología. Entre 1959 y 1996, Taiwan envió 105 misiones técnicas a 68 países distintos. En 1997, operan 47 misiones integradas por un total de 389 especialistas en 33 países receptores. Aunque la agricultura sigue siendo el sector en el cual se concentran las misiones técnicas (34, en 1997), también destacan áreas como la pesca, las artesanías, la atención médica y la construcción de carreteras.

Adicionalmente, Taiwan lleva a cabo cursos de capacitación y entrenamiento de especialistas extranjeros en diversas instituciones de la isla; casi 2 000 técnicos de África, Asia, Centroamérica y el Caribe, así como de Oceanía, han participado en estos cursos. De ellos, alrededor de la cuarta parte correspondió a participantes centroamericanos y caribeños.

¹⁶ Pai-Po Lee, *op. cit.*

Entre los logros más sobresalientes de la cooperación taiwanesa se encuentran: el proyecto de desarrollo del Río Kou, en Burkina Faso, donde se introdujeron variedades de arroz que alcanzan altos niveles de rendimiento; el mejoramiento de las variedades de maíz, en Swazilandia, el cual ha dado como resultado cosechas promedio de 6.5 toneladas por hectárea; y la introducción, en Costa Rica, de uvas Ruby sin semilla, lo que ha permitido rendimientos de tres cosechas por año con resultados de 30 toneladas métricas por hectárea.

La cooperación internacional de México

Desde hace varias décadas, México ha realizado acciones de cooperación, principalmente en su modalidad de cooperación técnica, en los países de América Central. Con base en esa experiencia, el programa mexicano de oferta de cooperación se fue configurando hacia su entorno geográfico inmediato, de manera cada vez más formal, en la década de los ochenta, y cobró un impulso decidido en 1990, con la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. En los últimos años, las actividades de cooperación de México se han expandido para abarcar, también, a los países del Caribe y de Sudamérica.

En la práctica mexicana de la cooperación internacional sobresalen dos aspectos: el carácter integral de la política mexicana de cooperación internacional en cuanto a sus fundamentos, sus orientaciones y sus resultados; y el potencial que existe para articular, junto con otros actores emergentes regionales y extrarregionales, acciones de oferta de cooperación para el desarrollo, primordialmente, en sus modalidades técnica y científica, tanto en el ámbito de la interlocución bilateral como en su orientación hacia terceros países receptores.

La política mexicana de cooperación internacional en una óptica comparativa

México comparte con otros países latinoamericanos y de otras regiones la característica de participar en la arena de la cooperación internacional articulando tres esferas de acción: la recepción de cooperación proveniente de países industrializados y organismos internacionales; la oferta de colaboración a otras naciones; y la realización de actividades conjuntas con países de similar grado de desarrollo.

En el continente americano, Argentina, Brasil y Venezuela pueden ubicarse como ejemplos destacados de una política integral de cooperación para

el desarrollo. En este mismo caso se encuentra Chile, aunque la óptica andina delimita a dos los enfoques de instrumentación de su estrategia de cooperación internacional, toda vez que concibe las acciones de oferta de colaboración como cooperación horizontal, debido a que los interlocutores participantes de dichos programas son países en vías de desarrollo.

De acuerdo con la óptica de algunos países desarrollados, los países en vías de desarrollo que llevan a cabo programas y actividades de cooperación para el desarrollo deben dejar de ser elegibles para recibir recursos, tecnología y conocimientos del exterior, vía países donantes y agencias internacionales de promoción del desarrollo. Esta posición se basa en el hecho de considerar que los nuevos actores de la cooperación internacional para el desarrollo (como Tailandia, Turquía y Taiwan, analizados en el apartado anterior, o México) han alcanzado una etapa superior de desarrollo y, por lo mismo, no requieren ya del apoyo de los oferentes tradicionales de cooperación. En el seminario celebrado en México, en febrero de 1997, países como Argentina y México defendieron la idea de que no debe apresurarse la “graduación” de los nuevos actores de la cooperación internacional para el desarrollo; el hecho de que dichos países busquen ofrecer programas y actividades para fortalecer los esfuerzos de países de menor desarrollo relativo no los hace, de inmediato y por decreto, desarrollados.

Sin duda, como se discutió en el seminario mencionado, es necesario valorar con mesura y cautela los avances de un país en desarrollo que instrumenta cierta oferta de cooperación, evaluar objetivamente el fortalecimiento de sus capacidades nacionales y ubicar las áreas donde la continuidad en la recepción de colaboración externa continúa siendo vital para consolidar su proceso de desarrollo. Este enfoque resulta valioso incluso para reforzar de manera integral las acciones de oferta de cooperación hacia países de menor desarrollo relativo, ya que la reciente experiencia de asimilación, canalización y aplicación de asistencia externa, que por regla general tienen los nuevos participantes de la cooperación, puede coadyuvar sustancialmente a armonizar y optimizar las políticas de apoyo para el desarrollo que realizan países miembros al igual que los no miembros del CAD.

El carácter integral de la política mexicana de cooperación para el desarrollo se desprende de su propia motivación normativa, al incluirse en la fracción X del artículo 89 constitucional como uno de los principios de la política exterior de México. A partir de ese mandato expreso, el gobierno mexicano articula, bajo la coordinación de la Cancillería, una estrategia de cooperación que permite vincular el quehacer exterior con los esfuerzos internos de desarrollo, por medio del fortalecimiento de las capacidades nacionales y de acuerdo con las prioridades planteadas por el propio país. Igualmente, contribuye a la

elevación de los niveles de bienestar en otros países y brinda un importante contenido a las relaciones bilaterales con naciones de similar desarrollo mediante la concertación de cooperación horizontal.

De manera específica, en el rubro de la oferta de cooperación, la intensa actividad que México realiza se basa fundamentalmente en el aprovechamiento de sus capacidades nacionales en áreas y sectores de gran importancia en otras naciones. Ello hace posible que, a pesar de que los recursos que se ejercen son menores que los operados por países como Corea, Tailandia o Turquía, éstos se apliquen de modo amplio y diversificado, y se obtengan así resultados con un alto efecto multiplicador.

Este enfoque ha demostrado ser productivo. En el periodo 1991-1995, se ha traducido en la realización de 4 535 acciones de cooperación hacia los siete países centroamericanos. La articulación de dichas acciones en 24 subprogramas dentro de tres grandes áreas como la económica, la educativa y cultural, y la técnica y científica es muestra del amplio abanico de instituciones mexicanas que participan en distintas modalidades de consultoría, capacitación y envío de expertos.

La continuidad de los programas y proyectos de oferta de cooperación, rubro en el cual se instrumentaron en 1996 acciones en 1 300 proyectos distintos, sólo en la modalidad de cooperación técnica, constituye otra de las fortalezas de la política exterior de México, particularmente hacia Centroamérica y el Caribe.

Potencial de conjunción y coordinación de esfuerzos con otros actores

La complementación de la experiencia de oferta de cooperación internacional para el desarrollo que realiza México, con la de otros países participantes de la cooperación internacional, resulta una de las áreas con mayor potencial para el futuro cercano. Este potencial es todavía de mayor interés cuando se examinan los casos de mayor relevancia en otras regiones y áreas geográficas, como lo han demostrado los ejemplos de Tailandia, Taiwan y Turquía. La práctica de cooperación para el desarrollo de esos países coincide con la de México en dos importantes puntos: la modalidad de la cooperación ofrecida, orientada primordialmente a la cooperación técnica; y las bases en que se fundamenta, como el máximo aprovechamiento de las capacidades nacionales y de las experiencias recientes del proceso de desarrollo.

Los criterios principales que orientan la política de oferta de cooperación de esas naciones también son de interés para la práctica mexicana, ya que incluyen prioridades geográficas y sectoriales, la proyección hacia los espacios

naturales lingüísticos y culturales, al igual que el fomento a la cooperación para el desarrollo como elemento que fortalece el diálogo político con los países receptores, ya que las relaciones diplomáticas cordiales se traducen en acciones específicas y concretas para elevar el bienestar de sus sociedades.

La complementación de experiencias permite pensar en una mayor coordinación de esfuerzos. Hemos visto que Tailandia impulsa una política de cooperación hacia su vecindad geográfica inmediata, donde coinciden procesos de reconstrucción tras un prolongado conflicto armado, con el flagelo de graves carencias en el desarrollo social y la necesidad de una reestructuración y una transformación productivas que permitan una mejor inserción en los términos de intercambio internacional. Por su parte, Taiwan y Turquía aprovechan integralmente sus experiencias recientes de desarrollo en beneficio de otras naciones, toda vez que ambos casos resultan ejemplos notables de avance económico y técnico, lo cual les ha dado una posición favorable en el contexto de una economía internacional más competitiva. México también hace un válido aprovechamiento de los espacios geográficos, lingüísticos y culturales que le son naturales, y procura tanto el fortalecimiento institucional como el avance científico y técnico de las naciones receptoras como medio para propiciar un crecimiento económico que asegure la extensión del bienestar de los pueblos de esos países que, en el caso de Centroamérica, también han pasado por largos conflictos armados. En cuanto a México, nos gustaría subrayar dos hechos importantes: el primero es que la cooperación que brinda responde a las prioridades fijadas por los países receptores; el segundo es la aplicación del principio de no condicionalidad de la cooperación que brinda con el mismo rigor con el que la recibe.

La evaluación de las acciones que los nuevos participantes de la cooperación internacional llevan a cabo en regiones como América Central y el Caribe brinda una oportunidad importante de localizar y aprovechar áreas donde se pueden realizar acciones conjuntas. Permite, también, evitar que se dupliquen los esfuerzos que otros oferentes estén realizando en aquellos sectores en los cuales tengan ventajas comparativas. Con estas nuevas estrategias, se optimizará el uso de los recursos destinados a la oferta de cooperación.

Para México, existen perspectivas interesantes de coordinación con países que tienen programas y actividades de cooperación para el desarrollo en regiones en las que México tiene una reducida participación, ya sea por cuestiones de inercia, de infraestructura o de otra naturaleza. México podrá sumarse a esos esfuerzos en sectores donde sus recursos técnicos, sus cuadros científicos y su capacidad institucional se lo permitan y sean de provecho para los países receptores.

El seminario acerca de los nuevos enfoques de la cooperación internacional para el desarrollo, además de llamar la atención sobre la conformación de un nuevo y más diverso mapa global de la oferta de cooperación internacional para el desarrollo, también dejó en claro la importancia de la cooperación, en el mundo actual, para lograr relaciones internacionales armónicas, más estrechas, basadas en el bienestar compartido de los pueblos. El hecho de que nuevos actores, que siguen teniendo ellos mismos gran necesidad de apoyo internacional, brinden cooperación a naciones de menor grado de desarrollo relativo enfatiza el valor de los esfuerzos emprendidos y subraya la necesidad de ampliar y fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo.
