
México y la cooperación internacional

*Jorge Alberto Lozoya**

Ante el futuro, y periclitado el tiempo de las ideologías, en el mundo prevalece la zozobra. Europa, aquella que algunos consideraron fuente inagotable de racionalismo, calla confundida. De Asia no surgen propuestas éticas, sólo algunos negocios florecientes. La destrucción de la Unión Soviética, que no faltó quien se apresurara a saludar como la derrota definitiva del Mal, inicia una cadena de sucesos desafortunados que condena a esa región crucial a un largo proceso de inestabilidad y amenaza con una conflagración que utilice armas nucleares desordenadamente almacenadas.

Aprovechando el vacío, los fundamentalismos religiosos avanzan en su dominación de las conciencias; tanto en su versión islámica como en la católica pretenden, entre otros muchos atropellos, silenciar a las mujeres negándoles derechos y condenar estilos de vida que no se ajustan a sus doctrinas intolerantes. Diríase que la pesadilla soñada por el poeta inglés William Blake hace 200 años se muta en profecía: “Negada la imaginación, la guerra rige a las naciones”.

La alta comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados denuncia que más de veinte millones de personas se han visto obligadas a escapar de sus países por la guerra y la violencia.

La Organización Mundial de la Salud pronostica que para el año 2000 más de veinticinco millones de personas estarán infectadas de SIDA. El presidente del Banco Mundial advierte que 1000 millones de personas luchan por sobrevivir con sólo un dólar al día, 2000 millones no disponen de agua potable y 3 000 000 de niños mueren al año por malnutrición.

La directora ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente revela que un niño nacido en Estados Unidos tiene “un impacto de consumo” sobre el medio ambiente 30 veces mayor que otro nacido en India y

* Embajador. Director general en jefe para Asuntos Culturales. SRE.

que a lo largo de su vida consumirá más energía que seis mexicanos o 422 etíopes.

La Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos alerta contra la desaparición de miles de espacios animales y vegetales considerados fundamentales para preservar la diversidad biológica del planeta. Mientras tanto, la humanidad destina 2 000 000 de dólares por minuto para la adquisición de armamentos.

Aunque Estados Unidos conserva su hegemonía militar, el deterioro del tejido social estadounidense es severo. El país es presa de un desorden estructural que socava los fundamentos de la impartición de los servicios de salud, educación y vivienda. Al mismo tiempo, la inseguridad aumenta, interconectada con el consumo de estupefacientes y el crecimiento exponencial de la criminalidad.

Es cierto que la propaganda y los “estilos de vida” pregonan el triunfo general del capitalismo y la llamada economía de mercado. Sin embargo, las respuestas de las potencias y sus proyectos estratégicos están lejos de ser uniformes. La competencia entre el modelo estadounidense, el japonés y el europeo es intensa. En efecto, Estados Unidos necesita emprender cambios estructurales muy dramáticos para los que el gobierno difícilmente encuentra consenso. El propósito de la Unión Europea de reducir las tasas de inflación, los déficit presupuestales y el desempleo es arduo de cumplir. Japón debe adaptarse al fin de un periodo de crecimiento exponencial y a la escasez de mano de obra y recursos culturales. Cada uno de estos polos de poder económico y político sustenta concepciones diferentes –incluso antagónicas– respecto a la participación del Estado en los procesos productivos, la política fiscal, la seguridad social y las relaciones obrero-patronales.

Una de las más alarmantes paradojas de la globalización de los procesos macroeconómicos y el establecimiento de mallas universales de transacciones financieras y comerciales, lo constituye la marcada tendencia hacia el renacimiento de reivindicaciones autonómicas y regionales en los países más ricos y desarrollados. Estas fuerzas centrífugas distorsionan los proyectos integradores favorecidos por las grandes corporaciones y derivan, a veces, en una total ingobernabilidad como es el caso de la ex Yugoslavia.

Los fenómenos son contemporáneos de la proliferación de los llamados “crímenes económicos”, resultado de la desenfrenada especulación financiera y la vigorosa actividad de los traficantes de armas, estupefacientes y contrabando. Al tiempo que resurgen formaciones políticas cimentadas en lealtades tribales que se suponían superadas por la historia, se desenvuelve una trama de relaciones ilegales que convoca antiquísimas vinculaciones étnicas

en la ex Unión Soviética, Asia, Europa, el Medio Oriente y Estados Unidos. Necesariamente estas organizaciones conviven con las estructuras políticas, rebasadas por todos lados. América Latina tampoco escapa a este proceso: dados los límites espaciales y el manejo oligárquico del poder y la riqueza, las élites pueden llegar a encontrarse en situaciones focales en las cuales se interrelacionan con redes de especulación y enriquecimiento criminal.

La carencia de opciones, tipificada por la obsolescencia de las estructuras tradicionales subraya la decadencia de la política, que en algunos de los países más ricos y poderosos apunta hacia la desaparición del Estado como centro rector de la convivencia social. Algunos ensayistas llegan a proponer la sustitución de la esfera estatal por la convergencia espontánea en el mercado. En ciertos casos, trátase de Italia, Japón o Estados Unidos, hay dirigentes que tienden a comportarse casuísticamente transformando la gestión gubernamental en un juego de azar en el cual lo imprevisible y el éxito a corto plazo sancionado por la reelección, desalientan cualquier ejercicio prospectivo, así como el recurso a la planificación de mediano y largo plazo.

En este dramático entorno, la comunidad internacional empieza a reconocer que la cooperación está llamada a ocupar un papel relevante en las nuevas formas de intercambio, si de lo que se trata es de aliviar las severas tensiones arriba descritas y reconstituir el diálogo mundial.

La Organización de las Naciones Unidas es especialmente susceptible a estos planteamientos, al aspirar a superar la última década durante la cual la ONU estuvo peligrosamente cerca de ver reducida su función a intentar el control, que se antoja imposible, de los enfrentamientos bélicos locales. La Conferencia Internacional Sobre Población y Desarrollo celebrada en Cairo, la Cumbre de Desarrollo Social prevista para Copenhague y la Conferencia Sobre la Mujer que tendrá lugar en Beijing apuntan hacia el replanteamiento a fondo de la cooperación internacional para resolver algunos de los problemas torales de fin de siglo.

Es menester señalar que cada vez más la cooperación se concibe como un proyecto societal y no meramente de gobierno, lo que supone una profunda renovación de las instituciones y el surgimiento de nuevos valores estratégicos. Los Estados admiten la presencia de diversos intereses internos que compiten entre sí para privilegiar sus aspiraciones en los espacios mundiales. Por ello, las políticas internas afectan a las internacionales con mayor profundidad. Este fenómeno de la pluralidad de voces y quehaceres replantea el principio de la indiferenciación de los Estados, no su igualdad jurídica, y coloca en el centro de los debates la importancia del reconocimiento cultural y la emergencia de nuevos imperativos en la toma de decisiones. Los Estados no se aquilatan

exclusivamente por su cuota relativa de poder, sino por su funcionalidad como sociedades y civilizaciones.

La nueva circunstancia obliga a la redefinición de los objetivos de la política exterior en materia de cooperación, para garantizar que el principio de pluralidad sea efectivamente ejercido. La modernización de la cooperación internacional de México se devela fundamental en razón a lo expuesto. No obstante, si sólo se deriva su pertinencia de estos antecedentes podría concluirse la conveniencia de un mero ajuste, evadiendo su reformulación.

La actual circunstancia aporta elementos fundamentales en favor de la reestructuración funcional de la cooperación de México, en atención a tres amplios parámetros: la estructura económica mundial y su relación con la vigencia y fortalecimiento de los Estados; la nueva vinculación entre soberanía, desarrollo y seguridad nacional, y la transformación internacional de las estructuras de cooperación.

El desarrollo de la informática, la robótica, la biotecnología, la genética, los nuevos materiales, la superconductividad, entre otros, ha inducido modificaciones sustanciales en la organización de la producción, lo que ha dado paso a la emergencia de unidades de producción ligera, caracterizadas por su flexibilidad tecnológica y de recursos humanos, así como por la especialización en procesos productivos y en economías de gama. La aplicación de estas tecnologías ha repercutido fundamentalmente en la modernización administrativa, gerencial y de organización de la fuerza de trabajo para privilegiar el conocimiento y la preparación técnico-profesional. Estos elementos han obligado a una reconversión, caracterizada por la formación de unidades autónomas, al igual que a la segmentación de los procesos productivos. Ahí se engarza la formación de unidades fabriles especializadas en procesos. Estos fenómenos son punto originario de la complementariedad que ha dado lugar a fenómenos industriales como la maquila, la subcontratación, la constitución de pequeñas empresas altamente tecnológizadas y la emergencia de redes productivas. Asimismo, el esquema responde y alimenta una diferenciación creciente y la movilidad de la demanda.

La cooperación internacional ha sido afectada por los nuevos intereses que buscan potenciar las ventajas socioculturales, en aras de un mejor aprovechamiento de las condiciones derivadas de una producción segmentada en procesos. La construcción de nichos productivos depende, en gran medida, de la prevalencia de condiciones culturales, educativas y laborales que faciliten la generación de valor y riqueza a partir del saber. Así, la interdependencia productiva entre naciones y unidades empresariales ha revalorado la dimensión sociocultural del quehacer económico y de los factores culturales como espacios socioeconómicos.

Por otro lado, la gran movilidad de los mercados de capitales, particularmente el financiero, apoyada en la expansión de las comunicaciones y el desarrollo de la informática, han autonomizado los flujos, rebasando las fronteras nacionales y fortaleciendo el signo universal de los mercados y su regulación.

Algo equivalente sucede con los intercambios comerciales, cuya nueva organización en términos de tratados de libre comercio o uniones económicas, tiende a reducir la importancia de los esquemas tradicionales de control de los Estados sobre los flujos comerciales, haciendo indistinto el contenido nacional de los productos que realizan su valor en un espacio mundial.

En este marco, surge la pregunta relativa a cuáles son los medios que los Estados requieren construir como instrumentos de su política para generar riqueza. En esta dimensión, las políticas de cooperación están siendo repensadas para que puedan dar cuenta de los nuevos patrones de las relaciones económicas globales y de la incorporación de nuevos actores a la economía mundial. El diseño de políticas nacionales procura ampliar la capacidad de los Estados para inscribirse en un marco de interdependencia.

La expansión del desarrollo del conocimiento científico, tecnológico y educativo funge como condición necesaria; de ahí el énfasis puesto en la cooperación internacional en estas materias y en la que realizan las industrias micro, pequeñas y medianas para constituir “redes productivas” a escala mundial.

Para México, la suscripción de tratados de libre comercio con diversos países ha repercutido sobre la manera en la cual debe acceder y beneficiarse de la cooperación internacional, evidenciando la necesidad de procurar instancias novedosas que atiendan los propósitos de la estrategia de desarrollo y de inserción en el escenario mundial.

La globalización de la economía, la información, las comunicaciones y la preocupación ambiental, entre otros factores, ponen en entredicho el sostenimiento de los Estados nacionales, debido a la distancia abierta entre regulaciones internacionales y soberanía. Las repercusiones de este fenómeno afectan la legitimidad democrática del quehacer de los Estados. Hoy, más que nunca, la proyección externa de las naciones requiere de un fuerte sustrato de legitimidad interna y el futuro de los procesos de integración depende de su inserción adecuada en la evolución de la economía global. La legitimidad democrática ha de ser el sustrato constitutivo de las nuevas instituciones de cooperación internacional debido, fundamentalmente a dos razones: la emergencia de diversos actores cooperantes y la aparición de nuevos grados de autonomía y soberanía del Estado.

La reforma del Estado mexicano abrió nuevas condiciones en la estructura de las relaciones políticas, que obligan a la refuncionalización de las instituciones que responda a los nuevos lazos entre gobierno y sociedad civil, tomando en cuenta la creciente participación de ésta última en la conducción del proyecto nacional. Nuevas áreas de participación y responsabilidad han sido asumidas por la ciudadanía y sus instancias de representación. Es necesario que se defina el marco y se dé cauce institucional a la actividad de estos agentes cooperantes. Cualquiera sea su motivación –pública o privada, laica o religiosa, lucrativa o altruista– es menester el reconocimiento administrativo y legal de su quehacer.

En paralelo, la cooperación que el gobierno conduce reclama la legitimidad y aprobación activa de la sociedad. Si la cooperación internacional ha adquirido una nueva dimensión, es ámbito para la participación de la sociedad en el cumplimiento de sus fines públicos. Para ello es necesario garantizar un espacio de acción autónoma en materia de cooperación que atienda la multiplicación de agentes cooperantes y encauce su quehacer conciliando los diversos intereses internos y externos en beneficio del proyecto nacional.

Por su parte, las potencias adecuan sus ofertas de cooperación a la nueva realidad internacional procurando la conducción de sus intereses estratégicos, más allá de posiciones ideológicas superadas, para garantizar sus espacios de poder en el concierto mundial. Los europeos reorganizan sus instrumentos y políticas de cooperación a partir de tres variables: la conformación de nichos y redes productivas; la reformulación de sus intereses estratégicos y geopolíticos al fin de la guerra fría y el cumplimiento de la obligación contraída al interior de la Unión Europea de financiar proyectos multinacionales.

La cooperación que los europeos desarrollan busca brindar un trato diferenciado a las partes, individualizándolas para garantizar el fortalecimiento institucional y del tejido cívico que sustenta la democracia, la justicia social y la libertad económica. Sus intereses estratégicos se concentran en los países de Europa del Este y en los africanos y asiáticos con fuerte herencia colonial.

América Latina no se ubica de manera automática en la perspectiva político-estratégica de la Unión Europea. Para el caso de los latinoamericanos, los europeos han señalado la necesidad de que la cooperación trascienda el modo bilateral y busque la constitución de nuevas instancias jurídicas y financieras. Presuponen, en su diseño estratégico, la estrecha articulación de las estructuras económicas y comerciales de América Latina con Estados Unidos y delimitan esquemas globales de relación. Sin embargo, asignan a México un sitio especial según corresponde a la importancia estratégica global del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

De los países europeos, España es el que formula sus actividades de cooperación ante América Latina como política de Estado, para potenciar sus relaciones con la región y favorecer el peso de la cultura hispánica en el mundo. A tal fin creó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, mediante la cual busca mejorar la relación de la economía española con la de los países en vías de desarrollo. Los españoles reconocen que "...los recursos dedicados a la cooperación al desarrollo no son restados al crecimiento económico nacional, ya que buena parte de éstos contribuyen directamente al mismo y a la creación de empleo. En una visión a largo plazo, el desarrollo de los países en vías de desarrollo es, en un mundo interdependiente, imprescindible para asegurar nuestro propio crecimiento".

En términos de política estratégica, enfatizan la importancia de la cooperación para la consecución de una política de relanzamiento coordinado; una política de redistribución del trabajo, y una política de las economías nacionales en un sistema económico supranacional solidario, que garantice el margen de autonomía exterior que tiene España. En el marco de la Cumbre Iberoamericana, los españoles proponen la creación de una Agencia Iberoamericana de Cooperación que ordene, racionalice y administre los diferentes programas sectoriales y específicos creados a su amparo.

Por su parte, Estados Unidos encara la necesidad de reformular sus estrategias e instrumentos de política exterior para hacer eficiente su renovado papel como potencia mundial, a la par que resuelve su severa crisis económica. Reconoce la importancia y necesidad de "reinventar el gobierno" para garantizar la confianza en la democracia y el incremento de la productividad. Su propósito de "democracia para las Américas" redita la necesidad del protagonismo hemisférico para soportar su papel hemisférico. En el espacio mundial afirma la importancia de consolidar en América la contraparte civil e institucional de la nueva dimensión regional europea. De ahí la importancia de los mecanismos regionales de comercio, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la convocatoria a la Cumbre Hemisférica.

El Tratado de Libre Comercio suscrito por México con Estados Unidos y Canadá, incluye, por necesidad, el establecimiento de nuevas redes de transferencia de conocimiento y capacitación. Sin embargo, a pesar de la buena voluntad de los gobiernos, no han sido creados los canales que garanticen la óptima utilización de las posibilidades de cooperación. La Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural debe redimensionarse y ser dotada de poder político para convocar la participación activa de los intereses corporativos y financieros comprometidos con el éxito del TLC.

Nuestro país ha impulsado una profunda reforma estructural. No obstante, los cambios internos tardan en rearticular los mecanismos y formas de participación económica, política, social y cultural, en tanto nuestra presencia en el exterior se activa con mayor rapidez, debido, hasta este momento, más a la transformación de las potencias y las relaciones internacionales que a la constitución de nuevos instrumentos que permitan beneficiarnos, estratégicamente, de nuestra singular posición.

La creación de organismos regionales de comercio y la conformación de grupos de interés latinoamericanos como el de Río, el G-3 y la Cumbre Iberoamericana, han repercutido sobre los mecanismos de cooperación tradicionales. El TLC modifica radicalmente la forma en la cual nos beneficiamos y accedemos a la cooperación internacional, y la Cumbre Iberoamericana exige el fortalecimiento de la cooperación y la asistencia mutua con el fin de participar plena y eficientemente en el proceso de globalización económica internacional y, en consecuencia, de los beneficios que se generen en las nuevas corrientes de comercio, inversión y transferencia tecnológica. En este contexto, la Organización de Estados Americanos, en su Declaración de Cartagena, ha enfatizado la necesidad de su fortalecimiento como foro y agente catalizador de la cooperación solidaria para el desarrollo dentro del ámbito del hemisferio.

La reciente admisión de México en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, supone la asunción de diversos acuerdos; aun cuando nuestro país no firmó el Acta de la Cooperación para el Desarrollo, ni está obligado a destinar 0.7% de su Producto Interno Bruto a este propósito, su presencia en este organismo modifica la percepción de los Estados sobre su condición de desarrollo.

Nuestra superación de la categoría de nación en vías de desarrollo se refleja también en los organismos multilaterales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo "graduará" a México en 1996 y le asignará nuevas obligaciones como país oferente.

La reformulación internacional de la cooperación obliga a México en dos sentidos: como país receptor y como oferente. Las acciones que se conduzcan para reorganizar los vínculos con las potencias deben reflejarse en la política hacia los países receptores de cooperación mexicana. De manera particular, en la oferta hacia Centroamérica y el Caribe se corre el riesgo de estancamiento o de generar rendimientos decrecientes si no se establece una política congruente con las transformaciones previstas. Es indudable que nuestro país ha realizado un enorme esfuerzo en la región, a partir de la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica en noviembre de 1990. Empero, resulta fundamental convocar ahora la colaboración más intensa de la iniciativa privada

y estudiar cuidadosamente el diseño de proyectos multilaterales con otras naciones oferentes para optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y políticos.

La reestructuración de la cooperación internacional de México se inscribiría en la lógica de los cambios internacionales y de la dinámica propia de la renovación institucional que ha supuesto la reforma del Estado en nuestro país. Este proceso de reestructuración ha de conducirse teniendo presente que deben abordarse, al menos, cuatro dimensiones.

La primera se refiere al espacio de participación de la sociedad civil, la cual ha abierto novedosas áreas de injerencia y se convierte en depositaria de algunas funciones tradicionalmente asumidas por el gobierno. La segunda tiene que ver con la determinación de nuevos márgenes de autonomía para el Estado en un marco de interdependencia mundial creciente y que resultan, en gran medida, del fortalecimiento de la legitimidad democrática de la política exterior, así como de la renovación institucional para la actuación externa. La tercera alude a la necesidad de reconstituir los mecanismos estatales de regulación interna de la generación y distribución de la riqueza, así como la construcción de los mecanismos necesarios a la reordenación de la seguridad nacional. Finalmente, la cuarta apunta a la necesidad de atender la modificación internacional de la cooperación y la categoría de nuestro nivel de desarrollo, para acceder a los beneficios que la posición nos brinda y reorganizar nuestra actividad como oferentes.

En los instrumentos de cooperación internacional deben confluír estas cuatro dimensiones; de ahí la necesidad de potenciarlos, en base al diseño de políticas estratégicas que respondan a los siguientes objetivos fundamentales:

- Apoyar la constitución de un orden económico internacional equitativo, que garantice la posibilidad del desarrollo sustentable y el desarrollo humano.
 - Contribuir a la definición de nuevas estrategias para impulsar el desarrollo económico y social de México.
 - Dotar al Estado mexicano de nuevos mecanismos de gestión, para soportar la proyección de la política interna de distribución de la riqueza y el bienestar.
 - Profundizar los márgenes de autonomía del Estado.
-

- Fortalecer las relaciones exteriores de México y desplegar nuestra potencia cultural.

Por ello, es necesario impulsar la transformación de la cooperación internacional de una instancia de operación administrativa a una de gestión apta para dirigir y programar las actividades que en este campo sean atribución de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal.