

LA NUEVA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO

JORGE ALBERTO LOZOYA

EN SU ARTÍCULO 89, FRACCIÓN X, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la cooperación internacional como un instrumento fundamental de la política exterior del país. En efecto, se trata de un útil mecanismo mediante el cual se promueven, multiplican y fortalecen los intercambios de México con el mundo destinados a propiciar el desarrollo social.

En la formulación de su nueva política de cooperación internacional, México reconoce las grandes transformaciones estructurales en la realidad mundial.

El cambio de circunstancias se explica por el surgimiento de procesos globales en la producción, el comercio, las finanzas, el avance científico-tecnológico y la cultura, que irrumpieron en la escena planetaria en las últimas dos décadas y han impactado de manera irreversible la urdimbre del sistema internacional.

En el orden nacional el cambio no ha sido menor. A la transformación del modelo de crecimiento económico del país, que implicó el progresivo abandono de esquemas proteccionistas y la decidida adopción de prácticas de liberalización del comercio y la inversión, se sumó una reforma política en proceso cuyos primeros resultados permiten apreciar un avance significativo en la vida democrática de México. Estos hechos han implicado una creciente participación de nuevos actores sociales, así como su vinculación con fenómenos transnacionales, generando una situación que ejerce presiones y presenta exigencias inéditas para la administración pública.

De esta manera, durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo el nuevo entorno mundial y las actuales demandas nacionales se conjugaron para propiciar el replanteamiento de las estrategias de cooperación internacional, proceso que culminó con la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci), órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Este acto fundacional obedeció a una decisión política del Ejecutivo federal, cuyo propósito fue lograr una mayor coordinación de los múlti-

ples esfuerzos que se realizan en el país en el campo de la cooperación internacional. En febrero de 1998, la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, me dio posesión como primer director ejecutivo del Imexci. En esa oportunidad afirmó:

Las aceleradas transformaciones del entorno internacional, en particular el fin del enfrentamiento Este-Oeste, la globalización de la economía, el impacto de la comunicación inmediata, los adelantos científicos y tecnológicos, así como la persistencia de problemas que no conocen fronteras nacionales, nos presentan retos inéditos y obligan a actualizar los medios de acción y los objetivos de la cooperación internacional. La cooperación internacional reviste hoy una importancia creciente como catalizador del desarrollo y soporte de las transacciones económicas y comerciales. Se trata de un vínculo primordial para acceder al saber científico y técnico, estimular el diálogo intercultural y propiciar un mejor conocimiento mutuo entre instituciones, organizaciones sociales e individuos comprometidos con el cambio social. Estoy cierta que el IMEXCI contribuirá de manera fundamental al desarrollo del país, a su adecuada inserción en el mundo del futuro y al fortalecimiento de la concordia internacional.

El logro de tales objetivos se enfrenta a retos importantes en razón de nuevas circunstancias en el complejo ámbito de la cooperación internacional. En primer término, la reducción de los recursos financieros preetiquetados por los países más avanzados para impulsar programas y la enorme competencia para obtenerlos, exige una excelente formulación y probada viabilidad de los proyectos. Paralelamente, la eficiencia de esos proyectos, en términos de alcance e impacto en el desarrollo nacional, se ve crecientemente determinada por su factibilidad técnica y financiera.

En segundo lugar, debe tomarse en cuenta la marcada tendencia hacia la concentración de la ayuda internacional en ciertas zonas geográficas. Al concluir la Guerra Fría se pensó que gran parte de los recursos que las potencias occidentales destinaban a mantener la carrera armamentista serían canalizados a programas de desarrollo en Latinoamérica, África y Asia. Lo que en realidad ocurrió fue una transferencia masiva de fondos a los territorios ex socialistas del centro y oriente europeos, con la intención de crear en ellos las condiciones que les permitieran incorporarse rápidamente a la dinámica del mercado global y los sistemas políticos de la nueva Europa. Así, las regiones tradicionalmente demandantes, excepción hecha de los países que padecen los más altos índices de pobreza, acceden en menor proporción a los flujos de ayuda internacional.

El tercer desafío se refiere al cambio en la concepción de la cooperación internacional que ahora tiende a ser considerada como producto de

la asociación entre países, es decir, de una relación entre socios que se ofrecen y demandan beneficios en condiciones de reciprocidad.

La superada concepción asistencialista se basaba en un esquema de flujos unidireccionales, en los que el donador se ostentaba como transmisor neto de recursos de capital y conocimiento (knowhow). Actualmente se abandonan esos criterios para reconocer que los países más avanzados ofrecen cooperación por interés propio, que incluye el afán de alcanzar una globalidad sana y eficiente. Este cambio de visión hace de la cooperación internacional un elemento imprescindible en la configuración del orden mundial del futuro y en la construcción de un entorno que favorezca el crecimiento económico de los países atrasados, promueva la sustentabilidad del desarrollo e impulse el bienestar social, como metas reconocidas por un amplio consenso internacional.

El sistema internacional en conformación tiene su cimiento en un mercado global que se integra progresivamente a partir de la mundialización de los procesos productivos. Éstos se caracterizan por el uso intensivo del conocimiento científico con fines productivos, el desarrollo y la preponderancia del sector servicios en los flujos comerciales, la introducción de nuevos sistemas de organización corporativa y el empleo de refinadas tecnologías y novedosas técnicas de información.

En el mercado global se multiplican los intercambios por el aumento significativo en el número de economías que se incorporan a las corrientes del comercio mundial. Al mismo tiempo, se recrudece la competencia entre países y bloques regionales que impulsan nuevas fórmulas de proteccionismo nacional y regional. En consecuencia, la consolidación de la dimensión universal del mercado implica necesariamente el cierre paulatino de la hasta ahora insalvable brecha entre los niveles de opulencia y bienestar social que privan en las economías avanzadas y las necesidades lacerantes que prevalecen en aquellas de menor desarrollo. Es claro que en estas últimas habitan grandes masas de población carentes de servicios básicos de vivienda, agua potable, salud y educación, y que los procesos productivos se conducen ahí bajo procedimientos que ocasionan un fuerte deterioro ambiental y niveles cada vez más riesgosos de contaminación.

Resulta incuestionable que la óptima operación y expansión del mercado global exige la reducción de esas desigualdades. Es por ello por lo que la cooperación habrá de ocupar un lugar de primer orden en las relaciones internacionales, pues, ejercida desde una perspectiva realista y pragmática, puede ayudar a mitigar las inconsistencias del mercado y propiciar un entorno social que favorezca el crecimiento económico sustentable.

La nueva estructura y la dinámica de la economía internacional se vinculan estrechamente con la transformación fundamental del saber científico

y el avance tecnológico. Ello trajo consigo la aparición de la denominada "sociedad del conocimiento", en la que la industria se vuelve cada vez más científica y la ciencia cada vez más industrial.

La sociedad del conocimiento se sustenta en una generación de nuevos paradigmas científicos y en la constante incorporación de innovaciones tecnológicas a los procesos productivos. En ella se fortalecen las corporaciones afincadas en los campos de la biotecnología, los nuevos materiales, la microelectrónica y la informática que requieren, además, de mano de obra con mayores niveles de calificación y especialización. Asimismo, se impone una nueva cultura empresarial en la que el uso de información, las telecomunicaciones y el propósito de internacionalización resultan cruciales.

Bajo este esquema, la actividad industrial se organiza a escala planetaria. Tanto el diseño como la manufactura, el ensamble y la comercialización se mundializan, integrándose a un mercado unificado en el que se producen bienes y servicios con el dominio de empresas de registro multinacional. Ello provoca la interrelación de las diversas regiones del mundo y el establecimiento de complejas conexiones que implican, de suyo, la conformación de una macrorred industrial, comercial, financiera y tecnológica.

La globalización de la economía es un proceso jerárquico, lo que significa que extiende sus ámbitos escalonadamente, teniendo como centros rectores a los Estados Unidos, la Unión Europea y, en menor medida, Japón. Tales centros involucran un número cada vez mayor de países en el proceso económico mundial, a partir de una compleja división internacional del trabajo que tiene sustento en la capacidad de adaptación de cada uno a la rapidez del cambio tecnológico, la diferenciación de los costos de mano de obra y la creciente competitividad internacional.

Es claro que no todos los países transitan al mismo tiempo y con igual ritmo por el cambio tecnológico, la mundialización de la producción y los flujos comerciales. Por otra parte, los costos y beneficios del ajuste no se distribuyen equitativamente entre los participantes. El resultado ha sido la aparición de nuevos papeles, pero también de nuevas diferencias en la economía global, cuyas peculiaridades vienen a ser, por una parte, el acelerado progreso económico y, por la otra, la profunda polarización social que priva tanto en las sociedades de elevado nivel de industrialización como en las menos avanzadas.

El cambio tecnológico repercute también en el ámbito de las comunicaciones y los sistemas de información. Las primeras se proyectan a una escala global provocando una expansión sin precedente de los medios, y los segundos contribuyen a fortalecer los intercambios entre las diferentes regiones del planeta. Por su conducto se acelera la circulación de datos e imágenes y se conectan directamente las empresas, organizaciones y perso-

nas mediante redes que hacen posible la difusión de patrones de vida, la promoción de modelos de convivencia y la estandarización de hábitos de consumo que acercan, pero también confrontan, a las diversas culturas.

La situación imperante confirma que el desarrollo es responsabilidad primaria de los países receptores de cooperación internacional. Ellos deben definir de la mejor manera sus estrategias en la materia y aprovechar óptimamente los limitados recursos que los países avanzados proveen, y que llegarán con mayor frecuencia por la vía bilateral que por la de los organismos internacionales.

La cooperación internacional evidencia algunas características que pueden constituirse en tendencias de mediano plazo. Por principio se ha tornado coyuntural, dado que responde a la habilidad de los países en desarrollo para mantener condiciones en el cumplimiento de sus programas que evite su eventual degradación a niveles no aceptables por las naciones posindustriales.

Además se orienta por criterios de corto plazo, debido a que los recursos de cooperación canalizados dependen más de una visión circunstancial, y de la atención caso por caso, que de un enfoque global basado en la planificación y programación general de recursos.

La asistencia se otorga de manera inmediata, sin necesariamente atender a la idoneidad de mantenerla en el futuro, de acuerdo con las necesidades de mayor alcance de los países receptores. En este sentido, la cooperación que se fincaba en la programación de requerimientos de mediano y largo plazos, involucrando grandes volúmenes de recursos financieros, materiales y humanos, se vuelve cada vez menos frecuente.

La cooperación adquiere también un carácter reactivo. Es decir, que responde a hechos consumados, alejándose de la consideración de condiciones estructurales que alentarían la adopción de medidas preventivas.

El panorama anterior se complementa con el afianzamiento de los principios de "reorientación estratégica" de la cooperación apuntados por el Comité de Ayuda al Desarrollo, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como elementos imprescindibles para otorgar ayuda internacional. Éstos son: poner énfasis en los resultados de los programas por encima de los insumos; establecer una mayor coordinación entre donantes y receptores; y someter la cooperación a criterios de coparticipación, tanto en las acciones como en la asignación de recursos.

La respuesta de los países menos desarrollados frente a estos escenarios ha sido la búsqueda de nuevos enfoques que atiendan mejor a sus intereses. Ello los ha llevado a definir con mayor claridad sus propuestas y a impulsar nuevos marcos institucionales que les brinden mayores posibilidades de acción.

Una de las experiencias exitosas ha sido la de probar esquemas basados en concertaciones multilaterales, cuyos parámetros hacen posible enfocar problemas derivados de las transformaciones económicas en proceso, el desarrollo sustentable, la inversión en capital humano, la administración de recursos y el acceso a flujos financieros de contingencia.

Entre los modelos que adquieren fortaleza vale rescatar la cooperación compartida, la cooperación triangular y la cooperación basada en la integración de redes. Estos modelos refuerzan la idea de que la cooperación es un canal de doble vía en el que los países en desarrollo están en condición de recibir, pero, también, de ofrecer soluciones a la comunidad internacional.

Tanto la cooperación compartida como la triangular han dado muestras de eficacia en el impulso de la cooperación Sur-Sur u horizontal, como ahora se le conoce. En ambos casos se echa mano de los recursos otorgados por países del Norte. La primera busca la optimización de resultados planteando beneficios en áreas coincidentes para un grupo de países en desarrollo; la segunda aprovecha las capacidades materiales y humanas existentes en estos últimos y, en alguna medida, subsana la falta de fondos con financiamiento procedente de economías industrializadas.

Algunas redes se establecen como fórmulas para impulsar la cooperación de manera directa entre los beneficiarios, a partir de criterios de asociación. El mecanismo permite la adopción de esquemas flexibles en los que participan actores oficiales y no gubernamentales, independientemente del grado de desarrollo que ostenten. El modelo propicia el crecimiento de relaciones directas entre los agentes involucrados y la conformación de mecanismos que favorecen la multidireccionalidad de los beneficios. Estas redes funcionan de manera atractiva para promover vínculos entre entidades gubernamentales, empresariales, de investigación y educativas.

México no se ha mantenido ajeno a este ambiente de cambio en el contexto mundial de la cooperación. En seguimiento de las estrategias formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el país ha promovido el fortalecimiento de instituciones internacionales y regionales relacionadas con asuntos de cooperación económica y para el desarrollo social, y ha participado en las actividades más destacadas impulsadas por la comunidad internacional en el marco de los organismos intergubernamentales de vocación universal, así como en los foros hemisféricos y en aquellos otros que involucran al conjunto de países latinoamericanos entre sí y con otras regiones del mundo.

Asimismo, la importancia que tiene para México la cooperación internacional ha quedado de manifiesto no sólo en el nivel multilateral, sino también en el ámbito bilateral, en el cual impulsa acciones y programas

que impactan de manera directa los sectores cultural, educativo, científico y tecnológico.

El carácter dual de la cooperación internacional de México se expresa por la condición de receptor que ostenta en su relación con los países industrializados y por su vocación de oferente, cuando se vincula a las naciones de similar desarrollo o menos avanzadas en sus procesos económicos y sociales, con las que comparte sus capacidades y experiencias, además de canalizarles recursos humanos y materiales.

El establecimiento del Imexci indica la adopción de una visión integral respecto de las oportunidades y retos de la cooperación. El Instituto es una entidad pública con vocación de servicio, que tiene como interlocutores a los diversos niveles del quehacer gubernamental y a múltiples grupos de la sociedad y del sector privado. Su acción se sustenta en una amplia convivencia con los actores sociales, con los que aspira a generar la sinergia necesaria para incursionar en la dinámica internacional y a los que apoya en el logro de sus objetivos.

La columna vertebral en la acción del Imexci está integrada por los siguientes cuatro objetivos:

- Hacer de la cooperación internacional un agente de cambio social en México, canalizándola hacia las prioridades de un desarrollo económico, social, cultural y medioambiental sustentable.
- Racionalizar y hacer más efectiva la cooperación que México ofrece a otros países.
- Contribuir a la conformación de un orden mundial de mayores oportunidades para todos.
- Responder a los cambios internacionales, actualizando los objetivos y los medios de acción nacional en materia de cooperación internacional.

El Imexci vincula la política exterior de México con los esfuerzos internos de desarrollo y, de acuerdo con la doble condición de receptor y oferente de cooperación, pone a disposición de la comunidad internacional el nivel de excelencia alcanzado por las instituciones, los científicos, los artistas y los intelectuales mexicanos. Igualmente novedosa es la promoción de las innovaciones tecnológicas y gerenciales generadas en nuestro país, en especial las relacionadas con la pequeña y mediana empresas.

En la coordinación de la política mexicana de cooperación internacional, el Imexci se compromete en la búsqueda de socios, procurando que tanto la oferta como la demanda que canalizan las unidades administrativas que lo conforman atiendan a criterios de racionalidad y cumplan con dos premisas básicas:

Por el lado de la demanda, incrementar la ejecución de programas con las naciones de elevado nivel de desarrollo (Estados Unidos, Canadá, los países de la Unión Europea y de la Cuenca del Pacífico, principalmente) a fin de promover una adecuada inserción de México en el nuevo entorno mundial.

Por lo que toca a la oferta, ampliar los programas de cooperación horizontal con los países en desarrollo y dar un renovado impulso a los programas regionales.

La cooperación internacional que México realiza por conducto del Imexci contribuye a afinar las tácticas y estrategias nacionales en dos diferentes niveles de acción:

- En los foros multilaterales, en los que fomenta nuevos horizontes de diálogo e incorpora la perspectiva mexicana a sus trabajos, interviniendo constructivamente en la necesaria concertación de políticas que instrumentan los organismos y programas especializados del Sistema de Naciones Unidas, el Sistema Interamericano, la OCDE, el Mecanismo de Cooperación Económica de la Región Asia-Pacífico (APEC) y las Cumbres Iberoamericana y de las Américas, entre otros.
- En el nivel intergubernamental, promoviendo el establecimiento de nuevos instrumentos diplomáticos, o bien dando contenido real a los convenios marco y de cooperación firmados por gobierno federal.

El Imexci atiende cuatro áreas fundamentales que se ubican en el terreno de los compromisos globales de la cooperación internacional de México. Éstas son la cooperación técnica y científica; la cooperación educativa y cultural; la cooperación económica para el desarrollo; y la cooperación con los países de Centroamérica y el Caribe, como regiones geográficas prioritarias para el interés nacional de nuestro país.