



Por:

DIEGO MARTÍNEZ ARANGO

Jefe de la División de Cooperación Técnica Internacional
del Departamento Nacional de Planeación



EN BUENA MEDIDA Colombia es deudora, en su desarrollo de los últimos cuarenta o cincuenta años, de la Cooperación Internacional.

El país no habría podido evolucionar como lo ha hecho, si no hubiese recibido el concurso de la asistencia internacional a través de múltiples manifestaciones: misiones económicas y sociales, estudios de desarrollo, proyectos de envergadura, asesorías internacionales y desde luego, oportunidades para muchos colombianos de calificarse en el exterior, gracias a los programas de becas ofrecidas por los países.

La historia de la cooperación internacional en Colombia está toda por escribirse. En su evolución sin duda se registra la andadura socioeconómica del país, su crecimiento y su modernización institucional.

Escribir esa historia equivaldría a desandar el laberinto de los programas y proyectos realizados con ayuda de la cooperación, en el fortalecimiento de muchas instituciones de la vida pública nacional, desde la transformación por ejemplo en estos últimos años de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, gracias a la cooperación alemana a través de la Agencia de Cooperación Alemana-GTZ, hasta la constitución años atrás de los centros nacionales de formación del SENA con el concurso de la cooperación italiana, alemana, canadiense, holandesa, británica. O el registro de la

presencia y labor de expertos y voluntarios internacionales que han dejado huella en muchos sectores de la vida nacional, desde la escuela de formación diplomática de la Cancillería hasta los expertos japoneses en acuicultura en los programas de formación profesional del SENA, o franceses en el fortalecimiento del quehacer estadístico del DANE, o españoles en los programas del sector laboral y ocupacional, u holandeses en programas de saneamiento básico y de atención primaria en salud, o canadienses en programas de formación del recurso humano en campos tan dispares como la negociación internacional y los temas de fuentes de energía alternativa.

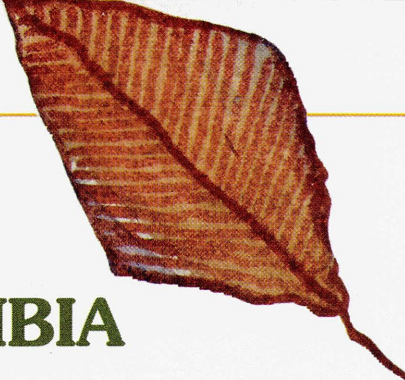
Pero igualmente, la historia de la cooperación refleja la manera como el país se ha ido colocando frente a su propio desarrollo y al escenario internacional. No es el mismo el país actual en sus necesidades de asistencia externa, que el país de los años cincuenta. Colombia se ha ido modernizando en sus estructuras institucionales, ha ido robusteciendo su economía, ha ido consolidando su integración con los países del área. En cada período el país ha demanda-

do la cooperación que se adecuaba a su grado de maduración. De una cooperación asistencialista en los años cincuenta hasta una cooperación más calificada, esta evolución ha visto inclusive momentos de ruptura; el más significativo, el de mitad de los años setenta, cuando en su administración el presidente López Michelsen renunció a la ayuda de la Agencia Internacional para el Desarrollo-AID que venía dando cooperación desde 1964, a raíz de intromisiones de funcionarios de Estados Unidos en asuntos de la política económica del país.¹

¹ "Funcionarios de la AID tenían asiento en el Ministerio de Hacienda e inspiraban políticas de nuestro gobierno hasta llegar al extremo de que, siendo extranjeros, representaran a Colombia en foros internacionales y asistieran a los ministros en los debates parlamentarios". Alfonso López Michelsen, Conferencia en Manizales, 27 de abril de 1985, citada por Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo, "La política exterior colombiana" (1974-1986) en Nueva Historia de Colombia, Vol. III, p.p. 55-89



ACIONAL EN COLOMBIA



El episodio anterior ilustra bien los altibajos de un fenómeno como el de la cooperación internacional que se debate en antinomias tales como "necesidad crucial de ayuda externa versus preservación de la soberanía", "apertura a las fuentes de cooperación versus cooperación atada", "ventajas comparativas de la cooperación versus solución de los problemas con los propios recursos", "disposición a intercambios comerciales versus libertad de alianzas alternativas", "necesidad de transferencia tecnológica versus posibilidad de elección en tipos de tecnología", "necesidad de expertos internacionales versus utilización de los recursos humanos nacionales", "provisionalidad de la cooperación versus sostenibilidad de sus resultados".

En razón de estas antinomias, una mirada superficial a la historia de la cooperación tropezará sin duda con episodios de intromisión, de exageración, de unilateralismo, de equivocación, de sobredimensionamiento, de "elefantes blancos", de impacto dudoso de algunos proyectos, de volatilidad en intervenciones de cooperación; pero en el fondo de tales episodios hay igualmente un constante proceso de rica interacción con diversas fuentes de cooperación, que ha contribuido decisivamente al crecimiento del país.

Así como la historia de la cooperación está toda por escribirse, lo está igualmente en el sentido de una evaluación del impacto que a la larga ha dejado en las distintas entidades y áreas geográficas o

poblacionales en que se ha aplicado.

En todo caso, la primera lección que nos dejan cincuenta años de cooperación es que para lo primero que se necesita cooperación es para evaluarla. Una buena evaluación, específica y global, de la cooperación es garantía de siempre mejor cooperación, en el sentido de que permite depurar cada vez más la demanda y seleccionar así mismo la oferta.

Para evaluar la cooperación y en consecuencia, para proyectar una buena demanda y seleccionar una buena oferta, hay que tener como criterios tres conceptos básicos: Pertinencia, Eficacia, Sostenibilidad. El primero sintetiza toda la problemática de cuál es la cooperación que el país necesita. Como tal, la Pertinencia saca a flote el agudo problema de la ausencia de políticas de cooperación. Esto hace referencia a unas prioridades de desarrollo nacional, regional y local, juiciosamente identificadas y jerarquizadas; igualmente, a unos criterios de para qué es la cooperación y cómo se debe producir. Ante todo, Pertinencia habla de intervenciones de cooperación que incidan en puntos críticos del desarrollo; críticos, porque son áreas en que harían falta inyecciones de tecnología que el país no posee o intervenciones masivas para sacar regiones o franjas de población con agudos problemas en su desarrollo. Es pertinente por lo tanto la cooperación que no pretenda sustituir las responsabilidades del Estado y

que ejerza en cambio acciones "catalíticas".

La Eficacia se debería medir por el impacto que la cooperación deje en los campos en que se produzca. Los indicadores de medición deberían referirse ante todo a la real transferencia tecnológica producida en la formación del recurso humano. Al límite, esto último es el núcleo de la cooperación. En otras palabras, se trata de que en el país se consolide una transferencia del saber, de las "experticias" y experiencias de innovación internacionales, que vaya dejando un sedimento de calificación del recurso humano que a la larga resulta ser el capital más rentable en el desarrollo de un país.

No se trata solamente de que entre los rubros previstos de los proyectos se contemple la capacitación como un componente más. Se trata de que los proyectos en sí mismos sean enfocados con criterios de desarrollo humano, que tiene como espina dorsal la formación en todos los sentidos, de la población beneficiaria. Es significativa a este propósito la reciente misión de la cooperación alemana, llegada al país con la tarea de evaluar desde este preciso punto de vista varios proyectos en ejecución a través de la GTZ: ¿qué están dejando los proyectos, como





formación de la población que de ellos se beneficia?

La Sostenibilidad está íntimamente relacionada con los dos criterios anteriores. La inquietud que dejan muchas intervenciones de cooperación es su capacidad de insertarse en la estructura institucional de las entidades o comunidades que las reciben, sin crear instancias paralelas, y de contar con las condiciones que garantizan que, una vez desaparecidas tales intervenciones, los resultados tendrán perdurabilidad. En esto ha habido "juegos de artificio", de gran efecto inmediato y cero permanencia. Este criterio toca igualmente el nervio central de la cooperación: la transferencia del "know how" al recurso humano pero debidamente institucionalizado. Toca igualmente el tema de la contundencia de los proyectos, de su delimitación en el tiempo, en otras palabras, de la calidad de su concepción, diseño, formulación, ejecución y evaluación. La cooperación sostenible no debe ser confundida con la cooperación crónica; esta última es la cooperación enquistada, es la presencia indefinida e "inmemorial" de expertos en entidades que no terminan de requerirlos para las mismas cosas.

Como se puede ver, la Sostenibilidad está dada por la Eficacia y una y otra están condicionadas por la Pertinencia.

Tales conceptos de Pertinencia, Eficacia y Sostenibilidad deben traducir los criterios políticos que el país ha de plantearse para juzgar de la bondad de una cooperación. Porque en el fondo, el país juzga de la Pertinencia según conciba cómo debe ser su desarrollo y cómo entiende además sus relaciones en esta materia con el resto del mundo. Se valora la Eficacia según lo que se entienda por cooperación y se espere de ella: para

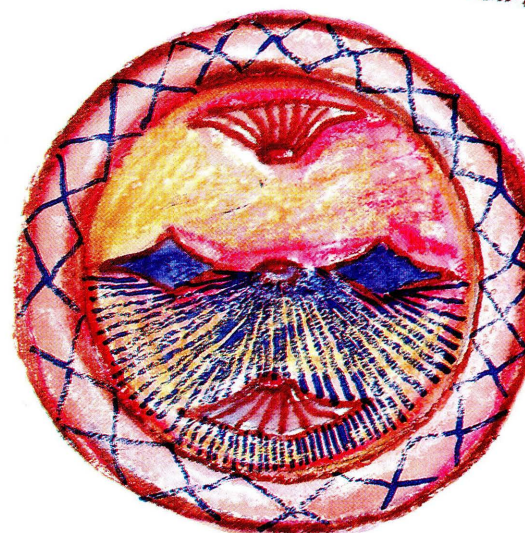
muchos "transferencia tecnológica" no es más que importación de equipos y máquinas, para otros, cooperación significa "cheques al portador", para ser gastados en lo que "vaya resultando".

Si lo anterior es válido, entonces el problema de identificar la demanda de cooperación es un asunto de filigrana. Lejos los tiempos de pedir y recibir fácilmente cooperación que nos solucione necesidades que nosotros mismos podemos atender o que nos alivie situaciones de paso.

La demanda debe ser tejida con cuidado, identificando la orientación de fondo que se le quiere dar al sector y a la cooperación en él, con enfoque de programa y no de meros proyectos; garantizando la transversalidad intersectorial. Esta es la manera de evitar dobles esfuerzos y por lo tanto desperdicio de recursos; de favorecer la sinergia de las intervenciones de cooperación inclusive de varias fuentes y a través de distintas modalidades.

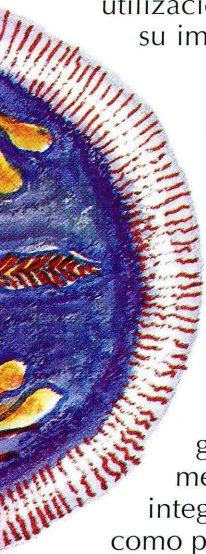
Una demanda bien articulada es garantía de una oferta bien concertada. Si el país sabe lo que quiere, se le facilita negociar buenos recursos de cooperación con las fuentes. Una demanda organizada atrae recursos. Actualmente en las mesas de negociación hay mucho que tratar porque los condicionamientos puestos por las fuentes de cooperación son cada vez más numerosos. Sus preferencias, sus nuevas políticas, los nuevos retos que deben afrontar, condicionan su apertura a nuevas propuestas de cooperación.

Como bien es sabido, hoy el escenario internacional en que se maneja la cooperación es bien distinto. La recomposición geopolítica de los últimos años, las crisis de los países tradicionalmente donantes, los conflictos en curso





en varias partes del planeta, las alianzas estratégicas con fines comerciales, han cambiado la destinación, las modalidades y los montos de la cooperación en el mundo. Los países del Comité para la Asistencia al Desarrollo-CAD están preocupados por la utilización de los recursos, por su impacto.²



Si a esto se agrega que un país como Colombia ha cambiado de perfil en materia de ingreso per capita y de apertura de su economía; si se considera su potencialidad como miembro de tratados de libre comercio; con una posición geográfica estratégica; como actor de primera fila en esquemas de integración y concertación; como país rico en biodiversidad; como donante de cooperación; si se tiene en cuenta todo eso, el país no puede presentarse en el escenario internacional con las mismas actitudes de antes en materia de cooperación y debe asumir un nuevo talante.

Colombia debe identificar sus capacidades para negociar en el inmediato futuro en un mercado de cooperación cada vez más difícil y competido. Deberá identificar sus fortalezas que están en la línea de lo dicho en el párrafo anterior y negociar programas y competir con buenos proyectos. Debe plantearse seriamente su papel de país otorgante de cooperación, aprovechando sobre todo los mecanismos de la cooperación triangular en que, atrayendo recursos financieros de fuentes internacionales de cooperación, replique en terceros países, con recursos humanos nacionales, experiencias exitosas de cooperación.

La cooperación clásica, aquella que era pura donación, está desapareciendo o por lo menos disminuyendo a marchas forzadas. Hoy, si llega, se presenta cada vez más ligada a intercambios comerciales, a apertura de mercados, a condicionamientos de gobernabilidad ("good, governance"³) en que se incluyen entre otras cosas la reducción de gastos militares, la democratización, el respeto a los derechos humanos; a temas preferenciales y compartidos internacionalmente, tales como medio ambiente, narcóticos, SIDA y migraciones.⁴

La globalización como fenómeno predominante en las relaciones internacionales y por ende en los mecanismos de la cooperación internacional, y que se manifiesta en las temáticas compartidas, en los intereses comunes entre los países de una misma área, en la aspiración a unos mismos recursos escasos, en la regionalización de los programas y de los fondos, en la integración de la cooperación con otras formas de intercambio (comerciales, financieros, empresariales, científicos, culturales), en la aparición de nuevos actores que antes no intervenían en el manejo y en la utilización de la cooperación, dicha globalización plantea de manera diferente el tema de la cooperación en el mundo y le impone a un país como Colombia diseñar una nueva estrategia.

La creciente complejidad del tema de la cooperación debe ser afrontada con criterios de GLOBALIDAD E INTEGRALIDAD.

Las perspectivas muestran que la cooperación tendrá un rol decisivo en el futuro de la humanidad: el dogma de la competitividad fracasará y se impondrá el criterio de calidad de vida y de desarrollo sustentable, para lo cual lo único eficiente será la cooperación entre

los países. El concepto de Desarrollo Humano impulsado por el Sistema de las Naciones Unidas indica el derrotero cada vez más integral de la cooperación en el mundo del futuro.

Actualmente y de cara a la Asistencia para el Desarrollo, la primera fase es competir, la segunda es cooperar para competir, la tercera es competir para cooperar y la cuarta será sencillamente, cooperar.⁵

En cuanto a la Cooperación Técnica, ésta no es fin en sí misma sino que debe estar al servicio de la políticas nacionales y de los objetivos sociales y económicos. Hoy por hoy involucra nuevos actores: las ONGs como vectores de nuevos tipos de cooperación, que están movidas en su mayoría por la filosofía de la mayor participación ciudadana en lo público, y el sector privado con y sin ánimo de lucro, como actor de cooperación. Debe ser diseñada desde una posición activa (por parte de los beneficiarios), priorizada, concentrada, bidireccional, consensuada y negociada, garantizando la estabilidad institucional y la sustentabilidad.

Las tensiones antinómicas mencionadas arriba se redimensionan a la luz de la globalidad y de la complejidad.

² Ver OECD, Development Cooperation, 1992 Report, Paris, 1992, pp. 4,9.

³ Ver Ministry of Foreign Affairs, Japan's ODA 1993, Annual Report, Tokyo 1994, pg. 7.

⁴ Ver OECD, Development Cooperation, 1992 Report, Paris, 1992, p. 5.

⁵ Planteamiento expuesto por el señor Miguel Anacoreta, de la Unión Europea, en el Seminario Internacional "Transformaciones y Perspectivas de la Cooperación Internacional: el punto de vista Iberoamericano", Santiago de Chile, enero 1994. INVOLUCRA



Posiciones reduccionistas, de soberanía mal entendida, de autosuficiencia, de aislacionismo, de inmediatismo, de mero costo/beneficio, en nada benefician un nuevo enfoque en materia de cooperación internacional.

En cuanto a los recursos, es necesario organizarse y racionalizar su manejo; movilizar recursos internos; hacer más eficiente la gestión estableciendo prioridades.

En cuanto a los condicionantes, hay que fortalecer la capacidad negociadora; contraponer (del lado de los beneficiarios) iguales condicionantes.

En cuanto a los nuevos agentes, es necesario incorporarlos en el manejo de la cooperación (por ejemplo, ONGs y sector privado productivo: cooperación empresarial, intercambio tecnológico,

empresas operadoras de cooperación).

El país, con unas políticas internacionales de cooperación claras, con una demanda programada en apoyo a sus planes de desarrollo, con un sistema iterinstitucional articulado (en que lo público y lo privado se conjuguen), podrá salir al escenario mundial a negociar exitosamente la cooperación que necesita.

