

## Cooperación para el desarrollo: Algunas reflexiones y propuestas

### NOTA PRELIMINAR

Con base en algunas reflexiones sobre la naturaleza y propósitos de la cooperación para el desarrollo integral de América Latina y el Caribe (ALC), en un breve análisis de sus principales antecedentes históricos y políticos y en una definición de sus alcances, restricciones y límites, este documento tiene por objeto presentar a la consideración de mis colegas de la Comisión de Expertos de la OEA algunas propuestas que podrían servir como elementos de un plan de acción para promover dicha cooperación. Como se verá, la más importante de esas propuestas es la que consiste en estructurar ese plan de cooperación no en función de ciertas áreas (económica, social, científica, cultural, etc.) sino de ciertos problemas centrales del subdesarrollo de ALC, tales como el analfabetismo, la pobreza, la dependencia, la opresión, el militarismo, los recursos naturales, etc. Conviene advertir de inmediato que no se trata de proponer una nueva "shopping-list" sino de centrar la acción sobre los problemas mismos, en su compleja multidimensionalidad, y no sobre algunas de sus características parciales, así como de precisar los criterios para su selección, la participación esperada de la cooperación en su solución, las funciones de los organismos responsables de su conducción y los agentes encargados de realizarla.

El documento consta de las siguientes partes:

1. *Algunos antecedentes*, donde se realiza un breve análisis histórico de la cooperación interamericana, en particular de la Alianza para el Progreso y la Carta de Punta del Este.

2. *Límites de la cooperación*, donde se trata de mostrar que la cooperación no es un instrumento que puede atacar todos los males en todos los frentes sino que su acción debe concentrarse en acelerar los procesos y movilizar los actores que en las sociedades latinoamericanas posean capacidad e interés para resolver los estrangulamientos del subdesarrollo.

3. *El rol de los EE.UU.*, donde se analiza el comportamiento histórico de los EE.UU. frente a ALC y se propone que no se hable más de coopera-

ción entre ambos sino estrictamente de negociación, salvo en situaciones claramente definidas.

4. *La situación presente de ALC*, un breve resumen de los casos más dignificativos de la situación actual de ALC y de sus posibles proyecciones a 1990.

5. *Naturaleza de la cooperación*, donde se analiza por qué y para qué cooperar.

6. *La cooperación debe centrarse en problemas*, donde se propone que la cooperación se estructure en función de problemas y no de áreas.

7. *Algunos lineamientos*, donde se presentan elementos importantes para integrar un plan de cooperación.

8. *Un ejemplo*, en el que se muestra cómo podría organizarse un Programa de Cooperación para un *problema* concreto: el Problema Energético de ALC.

9. *Selección de Problemas*, que formula algunos criterios a tomarse en cuenta para la selección de problemas que podrían ser objeto de un Plan de Cooperación.

*Observación final*: Este documento es apenas un borrador para discusión, su circulación es *restringida* y su publicación no está autorizada.

## 1. ALGUNOS ANTECEDENTES

Comencemos por algunas reflexiones suscitadas por la evolución histórica y el estado actual de la cooperación para el desarrollo en ALC. Ante todo, hemos agrupado una serie de constataciones posiblemente obvias pero que, por demasiado conocidas, suelen ser olvidadas con frecuencia. La intención ha sido recuperar en algo el sentido de la realidad, haciendo observaciones que para alguien que no estuviera enredado en esta fabulosa trama de documentos y contradocumentos escritos sobre el tema en los últimos 25 años resultarían, por su evidencia, casi inútiles. Decir, por ejemplo, que sin los recursos suficientes es inoperante pensar en la ejecución de programas de cooperación es una afirmación que para el común de los mortales cae de suyo. No obstante, estas y otras cosas similares parecen haber sido olvidadas, puesto que es tan alto el edificio de la cooperación que a menudo quienes construyen sus últimos pisos ya han olvidado sobre qué bases están parados.

Si bien es cierto que la cooperación es un "hecho" que ha ganado su puesto en los organismos burocráticos, que los gobiernos comprometen recursos para su implementación y que sin duda ha alcanzado logros importantes, es también innegable que cuando se evoca el tema prevalece un sentimiento general de frustración y de escepticismo. Tal sentimiento es probablemente la consecuencia de la gran brecha que existe entre las

expectativas que la cooperación despertó hace ya varias décadas y su débil contribución para modificar el estadio de subdesarrollo de ALC.

En este breve análisis histórico constataremos que el escaso impacto obtenido no se debe a que se hayan dejado de lado problemas importantes sino más bien al contrario: cuestiones fundamentales y secundarias, abordables e inabordables, todas fueron definidas como pertenecientes al campo de acción de la cooperación. Por eso creemos que si la "lista de problemas" no es la explicación de los fracasos, los esfuerzos próximos —y éste mismo en particular— no deberán pasar por agregar o sacar temas a las listas sino más bien deberán aplicarse a una seria profundización teórica del tema.

Las ideas que prácticamente han dominado el tema de la cooperación durante las últimas dos décadas están contenidas en la Carta de Punta del Este. Y la primera observación es que en el enunciado de sus objetivos nada fue dejado de lado. Es, por lejos, la más completa y articulada de las "shopping-lists". Se expusieron desde las metas que debería alcanzar la región durante la década de los sesenta hasta muchas recomendaciones, que por su carácter progresista, hoy serían vistas en numerosos países de la región con ojos sospechosos.

En la Carta se planteaban como metas elevar la inversión, alcanzar una situación de dependencia cada vez menor de las exportaciones de un reducido número de productos básicos y una menor dependencia de la importación de bienes de capital; evitar la inflación y la deflación; alcanzar un crecimiento sustancial y sostenido del ingreso anual por habitante, determinándose que la tasa de crecimiento económico en cualquier país de ALC no debía ser inferior al 2,5% anual, etc.

Pero la Carta iba más allá de un documento "economicista" ya que definía explícitamente el tipo y calidad de desarrollo deseado:

"Alcanzar un grado máximo de bienestar con igual oportunidad para todos, en sociedades democráticas, poniendo los beneficios del progreso técnico a disposición de todos los sectores económicos y sociales, mediante una distribución más equitativa del ingreso nacional, elevando con mayor rapidez los ingresos y niveles de vida de los sectores más necesitados de la población".

Consecuente con estos objetivos proponía en forma exhaustiva metas para el desarrollo en materia de educación, vivienda, salud, nutrición y saneamiento ambiental, como las siguientes:

"Ofrecer por lo menos seis años de educación primaria, gratuita y obligatoria.

Establecer programas de emergencia para la capacitación de personal.

Proveer adiestramiento acelerado a obreros y campesinos.

Aumentar la capacidad para la investigación pura y aplicada.

Aumentar la construcción de viviendas económicas para familias de bajos ingresos.

Mejorar sustancialmente la alimentación y la nutrición de los grupos más vulnerables de la población aumentando el consumo de proteínas.

Procurar que se atienda cada vez a mayor número de enfermos”.

Dentro de esta concepción global, la Carta proponía, para evaluar el grado de desarrollo relativo, que se debería tener en cuenta no sólo la medida estadística del PBI por habitante, sino también los índices de mortalidad y de analfabetismo y el número de calorías diarias por habitante. Como se ve, una concepción realmente avanzada para la época.

Esta extensa y precisa lista no era únicamente una carta técnico-política. Era también la descripción del campo y las áreas en los que debía actuar un instrumento privilegiado para alcanzar las metas propuestas: la cooperación.

De ese modo, con el enunciado de la Carta, tomó forma la expresión organizativa de un esperado gran esfuerzo de cooperación, la Alianza para el Progreso, que se suponía provocaría un vuelco drástico en la situación de subdesarrollo de América Latina.

Para alcanzar sus fines, la Alianza debía poner a disposición de los países latinoamericanos un aporte de capital durante la década de por lo menos 20 mil millones de dólares, en su mayor parte proveniente de los Estados Unidos. Su apoyo quedaba explícitamente sancionado en la Carta: “Los Estados Unidos ayudarán a los países latinoamericanos participantes cuyos programas de desarrollo establezcan medidas de ayuda propia y una política económica y social acordes a los principios de la Carta”.

Lo más destacado de esta exposición de intenciones que fue la Carta es, como puede apreciarse, su exhaustividad y su espíritu reformista. Este texto difícilmente haya dejado de lado alguna meta y objetivo de desarrollo sobre los que podrían estar de acuerdo el conjunto de países del continente y los Estados Unidos en especial. Por eso mismo fueron incorporados a la nueva carta de la OEA, que entró en vigencia en 1969, donde se establece de manera explícita que “Los Estados Miembros... se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social... y para que sus pueblos alcancen un desarrollo económico y armónico...”.

Lo que nos interesa destacar es justamente que nada quedó afuera. Si a ello se agrega que se veía en la cooperación un instrumento “passe par tout” se comprende que la tarea asignada y las expectativas creadas a propósito de la futura cooperación fueran inmensas. Así, enunciada la amplia lista de los problemas del subdesarrollo —y como todos ellos po-

dían ser atacados vía la cooperación— la conclusión obvia era que ésta, omnipotente y omnipresente, atacaría indistinta y simultáneamente todos los frentes. Es decir, la cooperación todo lo podía.

Pensamos que es útil este análisis, ya que si bien pocos hablan de las bondades de la Carta de Punta del Este, muchos en cambio están preparados para cometer hoy sus mismos errores. En efecto, listas y contralistas, listas nuevas y listas corregidas, son con frecuencia el producto de la “nueva reflexión” sobre el tema. Se suele pensar (y lo que es más grave se suele actuar en consecuencia) que lo que explica el escaso éxito de la cooperación es una lista equivocada o parcial de objetivos, con lo que se vuelven a escribir las mismas cosas que dos o tres años antes se habían confinado al sepulcro de los informes.

Por eso mismo conviene analizar con algún detalle la experiencia de la Alianza; en el numeral 3 lo haremos en el contexto más amplio de las relaciones históricas entre ALC y EE.UU.; ahora nos referiremos específicamente a sus supuestos y sus resultados en cuanto a esfuerzo de cooperación.

Dos conjuntos de hechos nos llaman la atención: por un lado los motivos que produjeron el lanzamiento del vasto programa de la Alianza; por otro, algunas razones ampliamente aceptadas sobre su fracaso.

El primer hecho significativo es que el impulso dado a la Alianza desde los EE.UU. estuvo originado por una clara necesidad política. En efecto y abreviando la cuestión, podríamos decir que luego de la Revolución Cubana, “democracia y desarrollo” aparecieron como las condiciones que evitarían, en el largo plazo, la reiteración de situaciones molestas, “a la cubana”. Luego de varias décadas de indiferencia hacia la región, el motivo central que movilizaba a Estados Unidos era la convicción que solamente alcanzando ciertas condiciones de desarrollo en las sociedades latinoamericanas se podría garantizar, sobre bases sólidas, la hegemonía presente y futura de los EE.UU. en el área.

Esta estrategia descansaba, claro está, sobre un supuesto básico: lo que era deseable para los EE.UU. también lo era para el conjunto de países de ALC, es decir que “democracia y desarrollo” eran bienes uniformemente deseados por toda la región. Y en verdad esto parecía cierto. Hacia 1960 un grupo importante de países latinoamericanos, en particular Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Perú y Colombia, se enfrentaban a coyunturas económicas, sociales y políticas en las que resultaban evidentes las necesidades de cambio. En lo que respecta a la economía dos demandas aparecían claras: mejores precios para las exportaciones y un mayor flujo de capitales para inversión industrial.

Desde el punto de vista social el fenómeno saliente residía en la emergencia de las masas populares. El crecimiento de la población y la crisis de la agricultura, más o menos generalizada, había dado lugar a la vez a una

rápida urbanización y a la ruptura creciente de viejos sistemas de producción agropecuaria.

Políticamente, en consecuencia se asistía a un fenómeno de fondo: la aparición de movimientos populares urbanos fuertes y el surgimiento de formas de protesta rural.

Al fenómeno de fondo de la emergencia de las masas populares se añadía una experiencia singular en materia de movimientos autoritarios militares. En pocos años habían caído Odra en Perú, Perón en Argentina, Rojas Pinilla en Colombia y Pérez Jiménez en Venezuela, mientras que en Brasil se había conjurado un golpe militar a la muerte de Vargas. También aparecía como un fenómeno de gran importancia la caída de Batista y la Revolución Cubana.

A este cuadro general de condiciones económicas, sociales y políticas se añadía la formulación de un original y sólido esquema de interpretación elaborado por la CEPAL, el primer cuerpo de pensamiento sociopolítico coherente y articulado generado en una región periférica para analizar la realidad imperante en la zona, mostrar sus características específicas y proponer líneas de acción a fin de modificarla.

En tal situación se difundió en Latinoamérica una posición progresista orientada a promover esos cambios, según un modelo que pretendía impulsar el desarrollo económico de estos países a fin de alcanzar un rápido progreso social dentro de un marco de democracia política. Esta posición coincidía, al menos en la retórica, con la de los grupos que en EE.UU. promovían lo que iba a ser la Alianza para el Progreso. Era natural que tales fuerzas decidieran marchar juntas en lo que parecía un esfuerzo conjunto impulsado por los mismos ideales y persiguiendo lo que se creía eran los mismos objetivos.

El resultado natural fue aceptar como el gran supuesto de la empresa un criterio de homogeneidad de situaciones y proyectos que irremediablemente desembocaba en el diseño de instrumentos uniformes e indiferenciados. Ya que si los obstáculos para el desarrollo son comunes a todos los países y todos ellos están dispuestos a superarlos por vía democrática, luego los instrumentos de cooperación deben necesariamente ser similares.

De esta forma, al desconocer las grandes diferencias que las situaciones de subdesarrollo tienen entre sí se igualaban las estrategias y los instrumentos para atacarlas, dejando en consecuencia de lado las especificidades nacionales que deberían necesariamente tener los programas de cooperación.

La cuestión se agravaba aún más por el hecho que el supuesto de homogeneidad no sólo se aplicaba al conjunto de los países latinoamericanos sino que a menudo se incorporaba al mismo paquete al propio

Estados Unidos, con lo que de la idea de homogeneidad se desprendía a su vez un supuesto de simetría de poder entre los países del continente. No solo esto, sino que se dejaba de lado nada menos que los EE.UU. tienen *intereses planetarios* y, en consecuencia, sus relaciones con ALC están condicionadas a tales intereses: ALC es una pieza más en un tablero muy complicado.

En resumidas cuentas, una vez identificados los problemas, que se creían comunes, y supuesto el acuerdo, que se pensaba era de todos, sólo quedaba marchar juntos por el camino de la cooperación: "democracia y desarrollo" para Haití y para Brasil, para México y para Ecuador, para Argentina y para Nicaragua.

Pero la historia, como todos sabemos, y como analizaremos con mayores detalles en el numeral 3, no fue así. El hecho más dramático con que se demostró la desigualdad de intereses y la asimetría de poder fue que la Alianza para el Progreso, promovida desde EE.UU. como respuesta a la Revolución Cubana, quedó también enterrada por una decisión unilateral de EE.UU.: la invasión de los marines a la República Dominicana. No todos hablaban de la misma democracia. . .

Finalmente, y como si estos supuestos fueran pocos, un programa tan vasto y exhaustivo donde nada quedaba fuera descansaba en la idea de que existían recursos financieros abundantes. Basta hoy observar el flujo *real* de recursos comprometidos no sólo a través de la Alianza, sino por todo el llamado esfuerzo de cooperación para reconocer lo erróneo de tal premisa.

A pesar del tiempo transcurrido, muchas de estas razones que provocaron en buena parte el fracaso de la Alianza, se reiteran hoy cuando se elaboran nuevos planes y programas de cooperación. Así, aunque es un dato perfectamente conocido que los recursos disponibles son escasos, cada nuevo plan vuelve, con las correcciones del caso, a abarcar todo. Se plantean, una y otra vez, las listas con todo lo que se mejoraría con la cooperación, en lugar de proponer "qué hacer con lo que hay". De este modo, reiterando viejos errores, los planes de cooperación tienden a asemejarse más a una "carta de reivindicaciones" que a planes de asignación de recursos escasos.

De allí nuestro interés en indagar, a través de estas reflexiones, lo que la cooperación puede y no puede, y cómo una vez reconocido el ámbito de lo factible, es posible trabajar a partir del reconocimiento de las restricciones que la realidad de nuestros países impone.

## 2. LÍMITES DE LA COOPERACIÓN

La cooperación posee, a nuestro juicio, un carácter parcial y por ende limitado como instrumento para modificar las situaciones del sub-

desarrollo. En tal sentido nos parece conveniente, para avanzar hacia propuestas más realistas, transformar la idea más o menos explícita de que la cooperación puede atacar todos los males en todos los frentes en la de que su acción debe concentrarse en acelerar los procesos y movilizar los actores que en las sociedades latinoamericanas posean capacidad para resolver los problemas centrales del subdesarrollo.

Hay dos argumentos que fijan los límites de la cooperación:

—En primer lugar, la naturaleza esencialmente política del subdesarrollo. Como dice R. Prebisch “no hay en verdad un camino técnico para transformar el sistema. El camino es esencialmente político, y habrá que vencer enormes obstáculos para poder seguirlo”. La cooperación puede, sin duda, ayudar, pero de ninguna manera resolver por sí sola esos problemas.

—La segunda limitación está definida por los recursos disponibles, que simplemente hacen impensable alcanzar los objetivos universales que se suelen proponer. No hay más remedio que cambiar el carácter de manifiestos humanitarios con que se expresan los programas de cooperación por un esfuerzo que aproveche y optimice los magros recursos realmente disponibles.

Pero así como hay que tener conciencia de los límites de la cooperación también hay que estar prevenidos contra ciertos reduccionismos muy en boga en los últimos tiempos, y cuyo efecto es tan negativo como la visión exhaustiva que antes criticamos. No se trata de reducir problemas múltiples y complejos a una única razón que todo lo explica, en una suerte de maniqueísmo que quizá pueda facilitar la explicación de nuestros males pero que sin duda no ayuda a resolverlos. En esta línea hay que referirse a la argumentación centrada sobre el tema de la pobreza y de las necesidades básicas, como una suerte de cápsula en la que es posible almacenar causas y efectos del subdesarrollo. Suele afirmarse que enfrentando el problema de la pobreza y resolviendo el de las necesidades básicas se rompe el eslabón fundamental de la cadena del subdesarrollo. Es ilustrativo recordar aquí otra reflexión de Prebisch: “Al plantearse esta cuestión en los centros no suele percibirse su hondo significado. Por lo que parece inferirse de la profusa literatura reciente sobre las necesidades básicas mucho me temo que se pretenda resolver aisladamente este tema de la pobreza, tal vez con cierto sentido laudable de filantropía, pero eludiendo el problema fundamental de la transformación del sistema y la cooperación internacional”.

Como se ve, algunas constataciones obvias nos enfrentan a dilemas complejos: ni la cooperación omnipresente, ni la cooperación ultrapuntual. Abarcar todo no sirve, tomar una sola cosa no alcanza.

La conclusión es modesta, pero valiosa: la cooperación no puede resol-

ver por sí los problemas del subdesarrollo y menos aún su naturaleza política. Puede en cambio ayudar a generar capacidad propia (nacional, subregional y regional) para enfrentar algunos de los problemas del subdesarrollo. Por eso mismo debe ser entendida como un conjunto de acciones limitadas tendientes a movilizar los propios recursos abundantes de la región.

### 3. EL ROL DE LOS ESTADOS UNIDOS

Toda reflexión sobre la cooperación para el desarrollo integral de ALC que no incluyese un análisis explícito del rol de los EE.UU. en ese proceso y de sus relaciones con ALC resultaría notoriamente incompleta, si no absolutamente inútil.

Cada vez que se revisan dichas relaciones, se presentan posiciones contrapuestas. Quienes abogan por su consolidación o perfeccionamiento hacen hincapié en los *cambios* —en sentido positivo— que han tenido lugar y que era necesario contemplar: desde hace medio siglo se reitera la palabra “nuevo” como antecedente inmediato o como expresión de lo que se deseaba. El “nuevo trato” de Franklin Roosevelt fue el antecedente de la política del “buen vecino”; la “nueva frontera” de John Kennedy el de la “Alianza para el Progreso”, etc. Por su parte, quienes desde América Latina criticaron cada uno de estos virajes, o los efectos reales que tuvieron, se dedicaron a mostrar lo que *no había cambiado* en las relaciones entre EE.UU. y ALC.

Quizá ha llegado el momento, en la revisión que se está gestando en estos años, tanto en ALC como en los propios EE.UU., de asumir una posición más madura y razonable. Más allá de los juicios de valor que puedan merecer los hechos y circunstancias presentes parecería tomar explícitamente en cuenta lo que no ha cambiado ni presumiblemente cambiará en los próximos años, junto con lo que efectivamente se esté modificando. Con tal fin es conveniente pasar rápida revista a la historia de esas relaciones, con énfasis particular en las dos últimas décadas.

Casi desde la independencia de los países latinoamericanos, hace siglo y medio se definieron tres grandes campos de relación entre los EE.UU. y dichas naciones: económico, ideológico y geopolítico. En los tres, la conjunción de una asimetría creciente y la defensa de intereses particulares dio lugar a ciertas constantes:

a) En el campo económico, a la obtención de privilegios y ventajas, cambiantes pero siempre presentes: desde los primeros tratados de comercio en el siglo pasado hasta las actuales tentativas para garantizar el suministro y precios de materias primas esenciales, desde la protección a los primeros comerciantes y el cobro compulsivo de deudas empleando

las fuerzas armadas estadounidenses hasta la ayuda secreta de agencias estatales para defender a empresas transnacionales como la ITT.

b) En el campo ideológico-cultural se puede observar una formidable presión para difundir las concepciones políticas y las pautas de vida de los EE.UU. en todo el continente. Hasta la crisis de 1930 esta influencia derivaba simplemente del liderazgo incontestado de los EE.UU. como el país política y socialmente más "avanzado" del mundo. La revolución soviética y la emergencia del fascismo, unidas a la crisis económica mundial, quebraron ese liderazgo transformando el campo ideológico en un ámbito explícito de controversia. Entonces se hizo clara la importancia de la influencia ideológica y la difusión de pautas culturales en la trabazón de intereses económicos y geopolíticos, y EE.UU. lanzó una ofensiva colosal en todos los frentes, utilizando todos los medios culturales —directos e indirectos— a su alcance.

c) En el campo geopolítico también se han dado ciertas constantes, tanto en la faz militar como en la estrictamente política. Los Estados Unidos han tratado de impedir en América Latina la formación o instalación de un poder militar capaz de competir o siquiera desafiar en cualquier área sus propias fuerzas armadas. Desde la doctrina Monroe, dirigida a neutralizar la influencia británica y de otras potencias europeas durante el siglo pasado, hasta la crisis de los cohetes en Cuba y el tratado de no proliferación nuclear, éste ha sido un rasgo sistemático en sus relaciones con ALG. Las ventajas más ostensibles de tal posición se reflejaron en la expansión territorial ocurrida desde mediados del siglo XIX a costa de México hasta la instalación en el Caribe a fines de ese siglo. Otros ejemplos lo fueron las intervenciones directas o indirectas, realizadas tanto bajo gobiernos republicanos o demócratas, como lo atestiguan —una vez más— los casos más recientes: el golpe de estado contra Arbenz, en Guatemala, bajo la administración de Eisenhower; la invasión de Bahía de los Cochinos, en Cuba, bajo Kennedy; la invasión de Santo Domingo, bajo Johnson; la participación en el golpe de estado contra Allende, en Chile, bajo Nixon.

La recapitulación de estas constantes, tan conocidas, y el reconocimiento de la debilidad de los países latinoamericanos en sus relaciones con EE.UU. sirve, paradójicamente, para amenguar sus desventajas. La ocultación pudorosa, o cómplice, condujo por el contrario a que, en nombre de los principios y las buenas maneras internacionales, se los proclamara iguales de derecho con los EE.UU. cuando eran desiguales de hecho, y que, en nombre de los "intereses vitales" de los EE.UU. se los tratara como desiguales de hecho cuando debían ser iguales de derecho. En suma, para las naciones latinoamericanas sería beneficioso que en sus relaciones con los EE.UU. se adoptaran criterios similares a los usados para

tratar a las minorías en el interior de ese mismo país: reconociendo la desigualdad cuando es preciso asegurar una oportunidad equivalente en las transacciones y aceptando su igualdad cuando ejercen los derechos libres y soberanos de toda nación para decidir su propio destino.

Claro que no cabe duda que, por las mismas razones apuntadas antes, los Estados Unidos no aceptarán un enfoque de esta naturaleza si no le es beneficioso. Pero sin descartar que pueda llegar a serlo, esa no es razón para que los países latinoamericanos no lo adopten desde ya.

Por lo tanto, la aceptación de la desigualdad de hecho y las consecuencias que de ahí se derivan tienen una especial importancia en lo referente a la cooperación, hasta el punto de poner en duda la conveniencia de emplear para ese tipo de relación la palabra "cooperación". Lo que caracteriza una transacción entre iguales es la transparencia de los intereses que cada uno pone en juego. Cuando una de las partes puede conocer los intereses de la otra y ocultar los propios en el trato, crea una ventaja en su favor. Y cuando una de las partes, por otros motivos, tiene ventajas sobre la otra antes mismo de realizar la transacción, le es más fácil ocultar los intereses que pone en juego, aumentando de ese modo sus privilegios. Eso es lo que muestra de manera terminante el análisis de las relaciones entre EE.UU. y ALC, como lo muestra con toda claridad la historia de la Alianza para el Progreso. En ésta, como en todo acto político, se plasmaron múltiples compromisos, algunos claros y otros menos evidentes, entre interlocutores muy diversos. También, como ocurre con todo acto político, esos compromisos se fueron transformando de acuerdo al devenir histórico, y sus efectos finales sorprendieron a menudo a muchos de los participantes más notorios de los acuerdos iniciales.

Profundicemos esto un poco más. En la Carta de Punta del Este, EE.UU. endosó casi textualmente las propuestas reformistas latinoamericanas que la CEPAL había contribuido a elaborar, ordenar y difundir por todo el continente. Pero más allá de este acuerdo en las ideas, la negociación fue ardua en el campo más concreto de los intereses. EE.UU. prometió una ayuda económica pública masiva, junto a una activación importante de la cooperación; pero también se pidieron garantías para las inversiones privadas norteamericanas y se retacearon concesiones comerciales a las exportaciones latinoamericanas. Se sumaron además exigencias mucho más significativas —y que tendrían efectos profundos y perdurables— en el ámbito de la seguridad militar, lo que significa establecer (o más precisamente institucionalizar la que ya existía desde 1960 con el nombre de Conferencia de los Ejércitos Americanos) una vinculación estrecha y *directa* entre las FF.AA. norteamericanas y las de los países latinoamericanos, vinculación presidida por la aceptación de una misión común de "combate a la infiltración y a la subversión comunista". De hecho,

aunque quizás no se percataron en ese momento, los gobiernos latinoamericanos aceptaban renunciar a su capacidad política de definir la doctrina y de fijar los objetivos que debían guiar sus propias fuerzas armadas.

Aún cuando el gobierno de los EE.UU. y los movimientos reformistas latinoamericanos parecían haberse puesto de acuerdo, sus intereses concretos seguían siendo bien diferentes. Para los reformistas la transformación política, social y económica era lo esencial y la cuestión de la seguridad frente al avance revolucionario resultaba secundario, dependiendo fundamentalmente del éxito de aquella transformación. Para los EE.UU. la prioridad era exactamente al revés. Y esta discrepancia era mucho más que semántica: definía el contenido que una y otra parte otorgaban al acuerdo y, cosa no menos importante, planteaban horizontes temporales distintos en la acción de uno y otro. Porque la transformación de la realidad latinoamericana era un proceso que, para fructificar, exigía una acción a largo plazo, en tanto que la cuestión de seguridad tenía efectos inmediatos. Consiguientemente la manera de proceder de una y otra parte se ajustaría a las prioridades que cada uno se había fijado y las discrepancias aparecerían con rapidez. También emergerían a causa de ellos nuevos actores en el escenario.

En un examen retrospectivo parece claro que la posición de los EE.UU., quizá por ser más sencilla e inmediata, resultó mucho más realista que la de los reformistas latinoamericanos. Porque en los 20 años transcurridos quedó en claro que desarrollo económico, progreso social y democratización política no estaban indisolublemente unidos ni eran los componentes básicos de un proceso inevitable, como se había postulado con todo optimismo. En las dos décadas pasadas se ha asistido a casi todas las otras combinaciones posibles, salvo justamente aquella que se consideraba más probable.

Lo ocurrido es desolador para quienes lideraron política o intelectualmente los movimientos reformistas y democráticos en ALC hace veinte años. No es de extrañar entonces que hoy, con ciertas razones y una amarga experiencia a cuestas, el desarrollo económico —la vieja columna vertebral del reformismo— aparezca como un mito, como un telón que sirvió para distraer esfuerzos y legalizar iniquidades. Y tampoco es de extrañar que se mire con mucha sospecha a los términos que se están proponiendo como sustitutos: “desarrollo integrado”, “desarrollo armónico”, “desarrollo equilibrado”, “desarrollo con justicia”, etc.

En contraste, los resultados obtenidos por los EE.UU. fueron bastante satisfactorios. A diferencia de lo ocurrido en Asia y Africa en el mismo período, la influencia preponderante de EE.UU. en ALC se mantuvo sin mayores sobresaltos desde la revolución cubana a la fecha. Hasta la reciente revolución en Nicaragua —cuyo futuro todavía está por verse—

EE.UU. ha mantenido un control bastante rígido para prevenir la influencia de algún país comunista sobre un país latinoamericano. Al menor atisbo, la menor posibilidad de alterar el balance de influencia preexistente ha sido quebrada de raíz, aun cuando esa posibilidad pareciera muy indirecta. Es bastante discutible que tal control haya sido bueno para los latinoamericanos —más bien parecería lo contrario— e incluso para los EE.UU., pero no cabe duda que benefició a grupos específicos y privilegiados de latinoamericanos en distintos países, así como a ciertos intereses privados de empresarios y compañías norteamericanas, amén de la opinión favorable que ese control ha merecido de parte de sectores militares y políticos estadounidenses.

La comprobación de que ha habido beneficiarios netos, tanto en ALC como en EE.UU., del conjunto de compromisos que constituyeron la Alianza para el Progreso sirve para comprender un poco mejor lo ocurrido durante estos últimos veinte años. Ante todo la experiencia sirvió para demostrar que se podía promover un desarrollo económico mucho más beneficioso para grupos sociales restringidos (incluidas grandes empresas norteamericanas) que para el conjunto de la población del país en que ocurría. Pero al lado de este fenómeno cuyas características varían de nación en nación, otros hechos tuvieron un alcance más general y una influencia más profunda. El primero es que la doctrina de la seguridad continental —acuñada por las FF.AA. del continente— sirvió para que sectores sociales y económicos privilegiados internacionalizaran sus enfrentamientos internos con el resto mayoritario de la población. Las luchas contra la injusticia social, por una mejor distribución de la riqueza y por el cambio de las estructuras generadoras de atraso y de pobreza pudieron ser calificadas —y lo fueron!— como producto de la subversión internacional comunista. Recíprocamente, la defensa del privilegio se transmutó en defensa del modo de vida occidental y cristiano. La teoría norteamericana de la manipulación de aliados internos en los países latinoamericanos para preservar el área de influencia continental tuvo su reverso exacto: la manipulación de la influencia norteamericana para arreglar los conflictos internos de poder, en defensa de privilegios sociales y económicos, viejos y nuevos. La línea de lo legal y lo legítimo en la actividad política interna se corrió abruptamente hacia la derecha en muchos países. Ideas y concepciones que se podían exponer libre y públicamente hace quince, veinte, cuarenta y aun ochenta años atrás hoy son pasibles de las penas legales más severas y de las sanciones encubiertas más atroces. Incluso resultan sospechosas, cuando no criminales, posiciones sostenidas hace medio siglo por miembros de gobiernos conservadores. No hay, si se quiere, mejor demostración que ésta del significado de la palabra reaccionario. La doctrina de la seguridad continental,

contracara de la retórica reformista de la Alianza para el Progreso y de los solemnes compromisos contraídos en la Carta de Punta del Este, sirvió de punto de apoyo para dar origen a un conjunto de regímenes autoritarios y antidemocráticos.

La experiencia vivida muestra así que los intereses norteamericanos quedaron en la penumbra, cuando sería mucho más útil para todos —latinoamericanos y estadounidenses— que constara, en negro sobre blanco, explícita y honestamente, la preocupación de los EE.UU. por sus propios problemas y los beneficios que piensa obtener en compensación por lo que promete conceder a los latinoamericanos. Es una transacción en la que las dos partes ganan y pierden algo; lo importante es saber cuánto, porque la oscuridad deja siempre la sospecha que se perdió más de lo que se ganó.

En resumen estos son los principales elementos para tener en cuenta al analizar el posible rol de los EE.UU. en un plan de cooperación para el desarrollo de ALC:

a) En las relaciones entre EE.UU. y los países latinoamericanos existen intereses propios y a menudo contrapuestos de uno y otro, al tiempo que EE.UU. tiene intereses planetarios, cosa que no ocurre para ALC en su conjunto. Esto ha sido reconocido, al menos parcialmente, con la creación, en 1970, de la GECOM (Comisión Especial de Consulta y Negociación) pero habría que profundizar su tarea, a partir de un tratamiento mucho más franco de los problemas en litigio. En particular no debiera soslayarse más el hecho capital que EE.UU. es la sede de la mayor parte de las compañías transnacionales que operan en ALC, con todas las consecuencias que de ello se deriva.

b) Esa asimetría permite que los intereses específicos de los EE.UU. no se transparenten en cada ocasión, debilitando así la posición de negociación de sus interlocutores latinoamericanos.

c) En tal sentido el no reconocimiento de las desigualdades de hecho, unida a una posición formalmente unilateral y gratuita por parte de EE.UU. son actitudes que perjudican más que benefician a ALC.

d) Sería útil, en consecuencia, suprimir términos tales como "ayuda", "generosidad", "solidaridad" y otros que sugieren que la contribución norteamericana no tiene contrapartida; si alguna vez se da una cuota de ayuda sin contrapartida parece preferible que la generosidad o solidaridad que implica resulte del balance final de la relación más que de la declaración inicial de propósitos.

e) Por eso mismo no parece apropiado hablar de cooperación, término que supone una cierta igualdad entre los interlocutores y la transparencia de sus intereses individuales y de los beneficios mutuos que pretenden obtener.

f) Parece entonces preferible hablar lisa y llanamente de intercambio y de negociación cuando las posiciones son asimétricas; al adoptarse este enfoque al menos resulta claro que los Estados Unidos deben explicitar sus problemas e intereses, es decir, las contrapartidas efectivas que espera recibir por los aportes que promete realizar.

¿Qué validez tienen estas conclusiones, derivadas de la experiencia histórica, para formular una estrategia de cooperación para la década de los 80? Creemos que el elemento más importante para responder esta pregunta clave, reside en que hemos entrado en esa década en medio de una crisis que afecta no sólo a EE.UU. y ALC sino al sistema internacional en su conjunto, y que se prolongará seguramente durante una buena parte de los años 80. Y no nos referimos, por supuesto, a la llamada "crisis del petróleo" que es apenas una manifestación de la crisis general, sino a la que afecta al conjunto de todos los elementos de la vida misma de las naciones: políticos, económicos, financieros, sociales, culturales, etc. En esta crisis, a la que ninguna nación podrá escapar, EE.UU. parece estar en su mismo epicentro, al extremo que su status como la nación más poderosa del planeta está seriamente amenazado. En consecuencia, su estrategia internacional estará determinada por esta situación, lo que implica graves riesgos para todos, y en particular para los países que están en su esfera directa de influencia, como los de ALC.

Al mismo tiempo, sin embargo, una crisis de tal profundidad puede crear posibilidades ciertas para un mejor entendimiento, en particular por el hecho mismo que los acontecimientos han demostrado que EE.UU. no tiene recetas apropiadas indiscutidas para este tipo de situaciones. Es el momento de hablar claro y de proceder con independencia, como ocurrió recientemente en la OEA con motivo de la votación sobre el envío de una "fuerza de paz" a Nicaragua. Los países de ALC estarían en buenas condiciones de proponer una discusión abierta y a fondo y en tal caso las lecciones del pasado pueden servir de guía para sortear los peligros del futuro. A condición, claro está, que todos pongan las cartas sobre la mesa y se dejen de lado las mentiras tradicionales y la retórica falaz que las envuelve.

#### 4. LA SITUACIÓN PRESENTE DE ALC

En lo que sigue no se pretende, ni mucho menos, hacer una descripción exhaustiva de la actual situación de ALC. Simplemente se quiere llamar la atención sobre ciertos hechos de esa situación que no debieran olvidarse en toda reflexión sobre la cooperación para el desarrollo. En particular, los hechos elegidos tienen profunda implicancia sobre lo que podrá ocurrir en la década del 80:

4.1. ALC, en su conjunto, ha dejado de ser una región rural para pasar a ser una región urbana. Y esto será aún más definitivo hacia 1990 cuando el 70% de su población vivirá en ciudades.

4.2. La estructura productiva de ALC ha crecido y se ha diversificado y la participación en el producto bruto del sector industrial supera ya al del sector agropecuario. Entre 1950 y 1978 la economía en su conjunto creció al 5,4% anual y el sector industrial lo hizo al 6,5%. Una consecuencia importante de esta transformación es el desarrollo de una mayor capacidad de defensa de la región frente a las oscilaciones de la economía internacional.

4.3. La industrialización, pese a sus fuertes rasgos dependientes aumenta el margen de maniobra de la región especialmente porque ha aumentado la calidad y cantidad de recursos humanos.

4.4. En relación con la economía internacional, las transformaciones más importantes de ALC han sido:

- Cambio en la estructura de las exportaciones: los bienes industriales ya representan el 20% y en un país (Brasil) superaron el 50% en 1978.
- Cambio en el origen del financiamiento externo: casi el 90% proviene ahora de fuentes privadas.
- Un fuerte crecimiento de las exportaciones intrarregionales, que del 8% del total en 1960 ha pasado ahora al 18%.
- Una presencia creciente de las empresas transnacionales.
- Persiste una notoria asimetría entre exportaciones e importaciones industriales: éstas son 8 veces superiores a las exportaciones.
- Las exportaciones manufactureras de ALC al mundo desarrollado representan apenas 1,2% del valor total de las importaciones que realiza anualmente ese mundo desarrollado.

4.5. La capacidad de manejo estatal de la economía es hoy notablemente superior a la del pasado, así como también la importancia de su participación en la actividad productiva, donde varias empresas estatales, actuando en sectores claves de la economía como energía, transporte, telecomunicaciones, minería, metalurgia, etc., han alcanzado dimensión internacional.

4.6. En los últimos 20 años ha habido una verdadera explosión en la matrícula universitaria, con lo que cada año contingentes mayores de jóvenes acceden al nivel terciario de la educación.

4.7. Uno de los elementos más perturbadores del futuro inmediato de ALC es que el estilo de desarrollo adoptado por prácticamente todos los países ha consistido esencialmente en una copia del estilo de vida de los EE.UU. (en su modelo de los 50 y los 60), pero adoptado necesariamente por una minoría. El desarrollo industrial correspondiente se basó en consecuencia en una industria altamente concentrada en capital, tec-

nología y energía (petróleo especialmente). La urbanización que ha acompañado a este estilo de desarrollo ha creado verdaderas megalópolis en donde se presentan problemas monstruosos de habitación, salubridad, tránsito, abastecimiento, seguridad, etc. Se vive sobre un "barril de pólvora" en la que conviven (¡nadie sabe por cuánto tiempo!) una minoría sofisticada, "transnacional" y una mayoría marginada.

4.8. El hecho político más importante es que el 50% de la población actual de ALC tiene menos de 20 años, proporción que será aún mayor hacia 1990. Quizá éste sea el hecho de mayor importancia al concebir una estrategia de cooperación, al tiempo que ¡es el hecho más ignorado!

4.9. Persisten —y en muchas áreas se han agravado— los problemas típicos del subdesarrollo: analfabetismo, pobreza, atraso científico, dependencia tecnológica, desnutrición, enfermedad, vivienda, salubridad, persecución política, empleo sistemático de la tortura, etc.

4.10. ALC continúa su lento aprendizaje de cooperación a través de un conjunto de instituciones: OEA, Pacto Andino, BID, SELA, OLADE, etc., a nivel gubernamental y una miríada de instituciones a nivel sectorial.

4.11. ALC ha adoptado compromisos firmes de solidaridad con el Tercer Mundo en particular en relación con el Nuevo Orden Económico Internacional y dentro del llamado Grupo de los 77.

4.12. Como lo ha expresado Enrique Iglesias "las perspectivas de ALC se apoyan en la potencialidad de la región basadas en cuatro elementos fundamentales:

- La amplia base de *recursos naturales*.
- La magnitud y calificación de sus *recursos humanos*.
- El potencial de producción de *bienes de capital*.
- El tamaño del *mercado*.

4.13. Uno de los elementos que puede ser origen de serias dificultades en la cooperación intralatinoamericana es la creciente desigualdad entre tres países (Brasil, Argentina y México) y el resto de ALC.

4.14. Frente al problema energético, ALC —en su conjunto— se encuentra en posición razonablemente favorable (ver numeral 8).

## 5. NATURALEZA DE LA COOPERACIÓN

Tratemos ahora de precisar nuestro concepto de la cooperación, de sus objetivos y de su utilidad. Comencemos por destacar cuatro elementos que nos parecen sustantivos:

- a) La cooperación implica el interés en actuar en forma solidaria para resolver problemas conjuntamente;
- b) La elección de tales problemas es de naturaleza esencialmente

política, y las partes debieran explicitar claramente los intereses que las llevan a cooperar;

c) La cooperación utiliza un conjunto de recursos —tecnológicos, humanos, financieros, administrativos, etc.— *adicionales* respecto de los que dispone la sociedad nacional;

d) La asignación de estos recursos se hace según criterios extranacionales, aunque se respete los intereses nacionales en juego: los planes y a menudo los programas de cooperación están definidos fuera del sistema de decisión nacional. En lo posible, se debe tratar —para asegurar una cooperación más beneficiosa— que tales recursos adicionales se intercambien por contraprestaciones adecuadas.

En tanto la cooperación constituye un recurso adicional, su carácter es parcial y complementario. Sin embargo, sería erróneo deducir de ello que se trata de un simple recurso más. Puesto que si bien la cooperación actuará sobre recursos mucho más abundantes que los que ella misma contribuye, los criterios con que se asignarán y utilizarán no están, en principio, totalmente sujetos a las restricciones organizativas y administrativas que presentan las sociedades subdesarrolladas. Se logra así un mayor grado de flexibilidad en el empleo de los recursos —propios y ajenos— y en consecuencia una mayor eficiencia.

Las limitaciones de la cooperación no provienen sin embargo de los escasos recursos disponibles sino de la naturaleza fundamentalmente política que poseen las salidas de las situaciones de subdesarrollo. Conviene profundizar en esta afirmación, porque en muchos análisis simplemente se la deja de lado: Si la cooperación es un instrumento para el desarrollo integral, y si no hay en última instancia otra salida que no sea política para el desarrollo de nuestros países, ¿qué conclusiones prácticas se desprenden para la concepción y ejecución de planes de cooperación? O en otras palabras: ¿Qué implica que la cooperación incorpore las condiciones políticas que suponemos indispensables para la superación del subdesarrollo?

La primera implicación, y la más importante, es que la que se refiere a tomar posición respecto del desarrollo integrado que se supone buscar con ayuda de la cooperación. Nuestra idea de desarrollo integral se define respecto de dos ámbitos: el de las sociedades nacionales, es decir el de los pueblos alcanzados por la acción de un mismo estado, y el de estas sociedades respecto al resto del mundo.

Para el primer caso entendemos que un proceso de desarrollo tiene por objetivos bienestar, justicia social y libertad para el conjunto de la población. En cuanto al segundo, no concebimos al desarrollo sino a través de un pleno ejercicio de la autonomía nacional. Tanto en un caso como en el otro, desarrollo no debè reducirse a crecimiento económico y acu-

mulación, porque el crecimiento y la acumulación deben estar al servicio del ser humano y no éste al servicio de aquéllos. El desarrollo no es una condición, sino un proceso total, que debe surgir del fuero interno de cada sociedad y debe fundarse en lo que una sociedad es y posee, su medio ambiente natural, su herencia cultural, la creatividad de sus hombres y mujeres, enriqueciéndose por el intercambio con otras sociedades.

Implícita o explícitamente cada sociedad elige un estilo de desarrollo, que se puede caracterizar en función de las opciones que ella adopta en relación con *seis dimensiones básicas*, que constituyen los elementos definitorios del desarrollo integral:

- Crecimiento económico
- Desarrollo social
- Participación política
- Identidad cultural
- Sustentabilidad ecológica
- Autonomía nacional.

Romper la situación de subdesarrollo significa alterar drásticamente las opciones adoptadas con respecto a esas seis dimensiones. Esa decisión es, por supuesto, política, y también son políticos los principales instrumentos que deben emplearse para hacer posible cambio semejante. Sólo a partir de ciertas formas de organización política de la sociedad de sus actores y de sus clases es posible alcanzar ciertos objetivos, a través naturalmente de conflictos de variada gravedad. Así, si quiere alterar la tendencia vigente a la apropiación minoritaria del excedente —modificando en consecuencia su expresión como sociedad de consumo— implica necesariamente el enfrentamiento con los grupos sociales directamente beneficiados por tal estado de cosas. Pero no hay otro camino, ya que la concentración se expresa en consumismo, y viola no sólo las exigencias de la justicia social, sino también las del crecimiento económico, puesto que ese tipo de acumulación no conduce a la ampliación del ciclo productivo.

Por otro lado, imaginar un desarrollo dependiente es contradecir uno de los supuestos fundamentales de nuestra concepción del desarrollo: libertad para que los pueblos determinen el destino de sus países. Y si se discutiera que esta propiedad no es esencial al concepto de desarrollo, aún estaríamos dispuestos —¿es que aún hace falta hacerlo a esta altura de nuestra historia?— a demostrar cómo los vínculos de dependencia han consolidado, en definitiva, el tipo de dominación oligárquica que precisamente constituye uno de los mayores obstáculos para modificar el estilo de desarrollo vigente en la mayoría de ALC.

Pero la naturaleza política de esta restricción en los alcances de la

cooperación no implica ni la parálisis ni la inutilidad de los instrumentos “no políticos”. Al contrario, al definir así la cuestión estamos señalando que es indispensable incorporar la “razón política” a la “razón técnica”, poniendo así en su lugar a la tecnocracia y evitando sus espezismos. Porque si esta incorporación no se produce, si se sigue suponiendo que la pureza-técnica es el único camino, es muy probable que las recomendaciones prácticas que formularemos más adelante sean, en definitiva, tan poco efectivas como las que hemos criticado hasta aquí.

En resumen: la cooperación es un instrumento para el desarrollo sujeto a un conjunto de restricciones y cuya acción se ejerce desde y sobre realidades nacionales muy diferentes entre sí. A esas limitaciones se agregan aquellas que son propias de la índole misma de la cooperación: ella constituye un recurso adicional a los que existen en las sociedades nacionales, por lo que su capacidad para atacar y resolver problemas está acotada por este carácter parcial y complementario. Por eso concluimos que la cooperación debe actuar primordialmente *para ayudar* a los países *a generar capacidad propia* para afrontar los problemas del subdesarrollo. En ese rol preciso, la cooperación —instrumento parcial y limitado— ha resultado ser extremadamente útil. Un ejemplo altamente exitoso es el Programa Regional de Desarrollo Científico-Tecnológico de la OEA.

Es conveniente contrastar esta posición respecto de la cooperación con lo que ha sido —y todavía es!— la cooperación técnica tradicional iniciada por los países desarrollados en la década de los 50. Esa cooperación se ha instrumentado —e incluso se ha definido— por tres elementos: expertos —generalmente extranjeros, provenientes de los países industrializados—; training, generalmente en esos mismos países, y equipos, también provenientes del centro. La cooperación fue así, de hecho, un canal para transmitir, del centro a la periferia, una ideología basada en el concepto de que desarrollo es igual a crecimiento más modernización. Sirvió así para la creación y el mantenimiento de desequilibrios estructurales entre el centro y la periferia. Nuestra definición, en cambio, asigna a la cooperación el rol crítico de ayudar a poner en movimiento *un proceso* que pueda contribuir en forma sustantiva a aumentar la capacidad propia de los países subdesarrollados para tratar de resolver sus *propios* problemas. Esta capacidad *propia* será más necesaria que nunca en la década de los 80 justamente a causa de la crisis general, tan profunda que llega hasta conceptos y modelos que durante décadas fueron aceptados como definitivos. Así, por ejemplo, la revolución cultural en los países industrializados occidentales ha enseñado que no es suficiente un desarrollo en el *tener* si no es acompaña-

do en forma equilibrada por un desarrollo en el ser. El olvido de este último ha producido profunda insatisfacción sobre el primero, hasta el extremo de cuestionarse su legitimidad y necesidad. Recién ahora parece comprenderse que el objetivo de una sociedad no podría ser obtener el máximo desarrollo en el tener (consumismo) sino lograr suficiente desarrollo en el tener para hacer posible un máximo desarrollo en el ser. Este ejemplo, y muchos otros similares, demuestran la necesidad urgente de una revisión a fondo de modelos y teorías, y para tal fin la capacidad propia es una condición sine qua non.

## 6. LA COOPERACIÓN DEBE CENTRARSE EN PROBLEMAS

En los apartados anteriores hemos propuesto algunas respuestas —que reconocemos parciales y tentativas— a tres preguntas importantes: ¿cooperación entre quiénes?, ¿cooperación por qué?, ¿cooperación para qué? Nos resta ahora una pregunta de significación práctica evidente: ¿cómo cooperar? Nos proponemos responderla dividiéndola en dos partes: ¿alrededor de qué conviene organizar la cooperación? y ¿cuáles podrían ser los principales lineamientos de la cooperación?

Si bien en la realidad el subdesarrollo consiste en un conjunto de problemas la práctica organizativa ha conducido a la peculiar situación de que los planes de cooperación trazados supuestamente para ayudar a resolver dichos problemas no se centren en ellos sino que lo hacen sobre áreas (social, económica, cultural, científica, etc.) que se supone que los definen y los contienen. Esta división en áreas tiene un correlato en la forma en que se organizan las instituciones que canalizan y ejecutan la cooperación, lo que lleva a la aparición de los clásicos departamentos especializados en las cuestiones sociales, educativas, económicas, etc.

Esta práctica ha surgido, por una parte, de la tendencia natural de dividir un problema complejo en sus partes componentes para poder así estudiarlo mejor; por otra, de una extrapolación de la organización de las administraciones nacionales, ministerios y secretarías, estructuración que corresponde fundamentalmente a una especialización funcional de los secretarios del presidente (por sobre la acción ministerial existe una función político-técnica integradora que corresponde al responsable directo del Poder Ejecutivo).

Cualesquiera que sean las razones que la hayan impuesto, la consecuencia más importante de esta práctica es que en los planes de cooperación y en los organismos que los administran las áreas han reemplazado a los problemas como motivo central de preocupación, y su carácter auxiliar

se ha visto transformado en fundamental. Pero a su vez esto ha resultado en algo mucho más serio: los problemas no sólo han dejado de estar en primer plano sino que de hecho han perdido su carácter multidimensional, holístico, para quedar encerrados en los límites de un área determinada. Y así ocurre que el analfabetismo ha quedado reducido a un problema educativo, del área de educación; la pobreza a un problema del área económica, la salubridad a un problema sanitario, el militarismo a un problema político, la desnutrición a un problema médico, etc.

Tras este reduccionismo está también —y quizá sea lo más importante— la ideología de desarrollo = crecimiento. Como lo ha expresado muy claramente C. Furtado: “Gracias al mito del desarrollo, ha sido posible desviar la atención de la tarea básica de identificación de las necesidades fundamentales de la colectividad y de las posibilidades que abre el progreso de la ciencia, para concentrarla en objetivos abstractos como las inversiones, las exportaciones y el crecimiento”.

Nuestra propuesta es, por lo tanto, muy obvia: que la cooperación se centre explícitamente sobre los problemas, y que las áreas recuperen su función auxiliar. Que el analfabetismo, la pobreza, la desnutrición, la dependencia, etc., sean atacados como lo que son: problemas multidimensionales, que no pertenecen en propiedad a ninguna área en particular, sino que atraviesan todas las áreas, y reciben de cada una de éstas las contribuciones correspondientes. Que en ningún caso se pierda de vista que se está cooperando *en la solución de un problema* y no en acciones que pueden eventualmente ser insumos de la solución, pero no la solución misma.

Las ventajas de trabajar sobre problemas y no sobre áreas, son múltiples:

—Se define con precisión el problema en el que se va a cooperar. En esa primera definición está la primera y fundamental decisión política de los que van a participar en el esfuerzo.

—Queda mucho más claro lo que puede aportar la cooperación, es decir, lo que puede y lo que no puede hacer. De esta manera la dimensión política no se soslaya ni aparece como un obstáculo inatacable.

—Se mejora la capacidad de identificación de acciones prioritarias: no hay áreas más importantes que otras, sino problemas más serios que otros.

—Se incorporan efectivamente las restricciones, no como un obstáculo insalvable sino como un dato de trabajo.

—El carácter multidimensional de los problemas obliga a una coordinación de hecho entre los diversos entes ejecutores de cooperación. Evita, por lo tanto, la dilución sectorial de una cuestión seria, así como

la fácil justificación de fracasos, con el conocido argumento “no se pudo resolver porque escapaba a nuestra área”.

—La evaluación tendrá un sentido mucho más concreto, ya que lo que se evaluará es estado de solución del problema y no el cumplimiento de una o más tareas. En todo momento se podrá saber dónde se está, cuánto se ha realizado y a qué distancia estamos del objetivo.

—Permite una mejor coordinación entre los diferentes organismos nacionales e internacionales que estén trabajando sobre un determinado problema, porque esa coordinación efectuará en términos concretos de un problema concreto, y la evaluación periódica de efectividad podrá realizarse en términos también muy precisos.

—Se recupera el tratamiento holístico en problemas que son holísticos, única forma de lograr un ataque integral, en donde las diferentes dimensiones (social, cultural, económica, científica, etc.) no se vean como agregados sino elementos legítimos de una totalidad. Esto terminará con cuestiones tan absurdas como “¿qué se hace con lo cultural?” o “¿de qué manera se puede introducir aquí lo ecológico?” en la discusión habitual de programas de cooperación de muy alto contenido economicista. Como decía Myrdal muy bien: “no hay problemas económicos, hay problemas”.

—Permite formular presupuestos de cooperación mucho mejor definidos, donde la prioridad resulta directamente de la prioridad que se le haya asignado al problema en cuestión.

—Y lo que es posiblemente más importante que todo, se vuelca la atención sobre los problemas concretos que aquejan a los pueblos y no sobre sus abstracciones analíticas. Los problemas no son de tal o cual organismo o de tal o cual departamento: son de ALC, de sus países, de sus pueblos. Tienen causas y consecuencias, están encarnados en sectores y grupos, benefician a unos y perjudican a otros, etc. Tienen nombre y apellido y por lo tanto son fácilmente reconocibles, primer paso si se trata de lograr que la cooperación salga de los despachos tecnocráticos y se encarne en los pueblos a los que se supone servir. Un dramático ejemplo de lo que es posible lograr con este tipo de tratamiento es lo que está ocurriendo con la tarea que realiza la OEA en relación con el problema de los derechos humanos en algunos países latinoamericanos: por primera vez en muchos años se ha logrado movilizar —a favor o en contra de determinadas posiciones— a gobiernos, a instituciones de todo tipo y, lo que es más significativo, a grupos humanos muy importantes, tanto en número como en representatividad.

## 7. ALGUNOS LINEAMIENTOS

En función de todo lo dicho hasta acá estamos ahora en condiciones de proponer algunos lineamientos para estructurar la cooperación en ALC, centrándola en problemas del subdesarrollo y volviendo las áreas a sus funciones estrictamente auxiliares.

Un *Plan* de cooperación estaría compuesto de *Programas*, cada uno de éstos originados en relación con un *problema* bien definido. La cooperación tendría por objetivo esencial ayudar a los países a generar capacidad propia para afrontar esos problemas, y otros que necesariamente surjan en su devenir.

Como los problemas son multidimensionales, los *Programas* serán organizados de manera de atender a esa multidimensionalidad; en consecuencia, deberán poder atender a las dimensiones política, social, económica, cultural, ética, científica, ecológica, etc., en forma tal que ninguna de ellas quede olvidada o relegada para mejor oportunidad. Esas dimensiones debieran ser claramente explicitadas de forma tal, que en ningún momento se pierda de vista que la eventual solución del problema resultará de un ataque conjunto sobre todas ellas.

Para cada *Programa* se supone que los países que acuerdan cooperar aceptan:

- a) Una dada definición del problema en el que se va a cooperar;
- b) Que esa cooperación se extenderá sobre ciertas y determinadas dimensiones del problema, que eventualmente podrían ser todas ellas, o no, según convenga.

En ambos casos, se trata de definiciones *políticas* y es conveniente que se tomen en forma explícita (cosa que no siempre se hace) porque sólo así se sabe con precisión *en qué* se coopera y *para qué* se coopera. Obsérvese además que esta forma de proceder haría posible en principio tomar en cuenta las diferencias entre los países de ALC, su reconocida heterogeneidad tantas veces olvidada al formular planes globales. En efecto: algunos países podrían resolver cooperar en ciertos problemas —o incluso sólo en algunas dimensiones de un dado problema— mientras que otros países podrían resolver hacerlo en otros, en cada caso según sus propios intereses, sus recursos disponibles y sus necesidades más urgentes. Se lograría así un uso más eficiente de lo que ya hemos definido como un instrumento limitado: la cooperación.

Cada *Programa* deberá ser estructurado de manera de poder cumplir con *cuatro funciones*, que llamaremos de:

- Monitoreo
- Investigación

— Asistencia Técnica y Capacitación

— Realización.

Los alcances respectivos de estas funciones pueden ser descritos así:

*Monitoreo*: el problema objeto del Programa lo es probablemente también de muchos otros, ejecutados por organismos nacionales, sub-regionales, regionales e internacionales. Es muy importante saber qué es lo que está ocurriendo con el conjunto y cuánto se va avanzando (o retrocediendo) en la solución del problema. El monitoreo justamente en el análisis de la marcha relativa de esos diferentes programas en ejecución, con lo que no sólo se sabría dónde se está, sino que además permitiría actuar como una suerte de "clearing house" informal, para utilidad de todos los interesados, así como para introducir las necesarias modificaciones a este mismo Programa.

*Investigación*: cualquiera de los problemas que sean objeto de programas requieren de investigaciones sistemáticas mediante *estudios de base*, condición indispensable para que los países desarrollen una capacidad propia de análisis y decisión.

*Asistencia Técnica y Capacitación*: esta es una función clásica de todo Programa de cooperación y no necesita por lo tanto aclaraciones especiales, salvo para decir que en ALC hay varios países en condiciones de brindar, en la mayoría de los problemas, tanto asistencia técnica como capacitación en niveles muy aceptables por lo que los insumos clásicos (entrenamiento, expertos y equipos) podrían ser provistos endógenamente.

*Realización*: el Programa deberá constar de *proyectos* concretos de realización, destinados a atacar aspectos específicos del problema. El Programa debiera encargarse de promover los estudios de factibilidad de esos proyectos, de impulsar su realización y de asegurar su coordinación.

Para dar cumplimiento a estas funciones, la ejecución de los Programas deberá tener presente dos características que consideramos esenciales:

a) En primer lugar, la cooperación como recurso adicional que se "precipita" sobre una sociedad nacional no debería asimilarse a una nube que se descarga sobre cualquier cosa y en cualquier momento, con el argumento de que falta agua en todas partes. Más bien habría que imaginársela como un sistema de riego, que trabaja previa elección del terreno y de las semillas que hará germinar. Consiguientemente, la cooperación deberá actuar sobre capacidades nacionales existentes, en particular *mobilizando* aquellos recursos que, siendo abundantes, están muy pobremente utilizados por las sociedades nacionales. Esto se aplica en especial a

los recursos humanos —que la región posee en cantidad y calidad— pésimamente utilizados en el presente.

b) Continuando con esta imagen hidráulica, deberá tratarse de extender lo más posible los beneficios del “riego” lo que implica la utilización de la mayor cantidad de “canales”. Esto significa que hay que prestar gran atención a los efectos indirectos de la cooperación, lo que podríamos llamar sus “economías externas”, porque ellas eventualmente pueden llegar a alcanzar mayor importancia que los buscados efectos directos: ello ocurrirá cuando se logre que la sociedad toda se vea comprometida en la cooperación.

ALC dispone de un potencial enorme para satisfacer estos dos requisitos, ya que a lo largo de años ha ido generando un conjunto de redes institucionales muy extendidas, cubriendo las actividades más diversas, como lo ejemplifica la siguiente lista parcial:

### *En Energía*

ARPEL: Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana  
 CIER: Comisión de Integración Eléctrica Regional  
 CIEN: Comisión Interamericana de Energía Nuclear  
 OLADE: Organización Latinoamericana de Energía

### *En Comercio e Industria*

ALAMAR: Asociación Latinoamericana de Armadores  
 CIPE: Centro Interamericano de Exportaciones  
 COPANT: Comisión Panamericana de Normas Técnicas  
 ALAFAR: Asociación Latinoamericana de Fabricantes de Materiales Refractarios  
 ALAINEE: Asociación Latinoamericana de la Industria Eléctrica y Electrónica  
 ALICA: Asociación Latinoamericana de Industriales de Conservas Alimenticias  
 ALIPLAST: Asociación Latinoamericana de Industriales del Plástico  
 CIGYP: Consejo Interamericano de Comercio y Producción  
 FECAICA: Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas  
 FIC: Federación Interamericana de la Industria y la Construcción  
 FELAC: Federación Latinoamericana de Asociaciones de Consultoría  
 ILAFA: Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero  
 OPC: Oficina Panamericana del Café  
 OCA: Organización de las Cooperativas de América  
 ULADE: Unión Latinoamericana del Embalaje

### *En Investigación*

CEMLA: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos

CELADE: Centro Latinoamericano de Demografía

CLADES: Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social

CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

ICAITI: Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial

CARIRI: Caribbean Industrial Research Institute

ILPES: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

INTAL: Instituto para la Integración de América Latina

ILE: Instituto Latinoamericano de Estadísticas

ICIEL: Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana

PREALC: Programa Regional del Empleo en América Latina y el Caribe

Programa BID/CEPAL de Investigaciones en Ciencia y Tecnología

Programa CEPAL/UNESCO de Investigaciones en Educación

Y así para muchos otros campos: Administración Pública, Agricultura y Pesca, Seguridad Social, Salud y Nutrición, Economía y Finanzas, Transporte y Comunicaciones, Turismo, Universidades, etc.

Por cierto que no todas las redes son igualmente importantes ni todas las instituciones que la integran tienen igual nivel, pero el conjunto constituye un acervo de enorme importancia para ser utilizado muy activamente en cooperación. Por eso proponemos que estas redes sean utilizadas como los "canales" más activos y sus integrantes como los agentes más importantes de los Programas, para ayudar así a que la cooperación salga de los recintos burocráticos. Porque no hay que olvidar que la cooperación no es por cierto nueva en ALC, lo que supone una rica experiencia, pero al mismo tiempo la existencia de una burocracia interamericana, que al tratar de imponer sus propias reglas de funcionamiento, conservación y crecimiento suele desnaturalizar la asignación de recursos. Respetando su propia racionalidad, la burocracia suele preocuparse solamente por el cumplimiento formal de los objetivos de los programas, de manera de evitar al máximo la aparición de conflictos, en verdad ineludibles cuando se trata de modificar efectivamente las situaciones de subdesarrollo.

Finalmente conviene recordar que un Plan de Cooperación con estas características deberá tener presente que en la década del 80 la OEA deberá tratar de implementar un conjunto de compromisos ya tomados, que en buena medida definen sus posibilidades reales:

- Sus propias resoluciones, desde la Carta de 1947 hasta la declaración de La Paz de 1979.
- Las políticas de la Tercera Década para el Desarrollo, que serán próximamente definidas por Naciones Unidas.
- Los principios del Nuevo Orden Económico Internacional.
- Los principios y acuerdos de organismos regionales y subregionales de integración y cooperación (Pacto Andino, SELA, etc.).

## 8. UN EJEMPLO

Se adjunta el documento titulado “América Latina y el Caribe frente al Problema Energético” como un ejemplo concreto de la forma en que podría organizarse un Programa de Cooperación siguiendo los lineamientos anteriores.

Varias conclusiones pueden obtenerse de este ejemplo, útiles como guía para la formulación de otros programas similares:

a) La importancia de definir el problema con precisión, y hacerlo desde la perspectiva de ALC. Esto último suele olvidarse, en la ingenua creencia de que los problemas son neutros e iguales para todos, cuando en realidad una cosa es un problema definido en función de las necesidades, conveniencias y posibilidades de ALC y otra muy diferente cuando se lo hace en función de los mismos elementos, pero de EE.UU. Así resulta, por ejemplo, que en este caso de la energía, el problema para ALC es casi opuesto que para EE.UU., ya que mientras que para ALC consiste en la necesidad de *aumentar* el consumo de energía por habitante, para EE.UU. debiera consistir en *disminuirlo*. Es por eso mismo que resulta muy difícil imaginar una cooperación legítima entre partes que tienen objetivos tan diferentes.

b) La importancia de hacer explícita cada una de las dimensiones del problema, no sólo para respetar su naturaleza holística sino para poder discutir, sobre bases concretas, qué dimensiones podrán ser objeto de cooperación, entre quiénes y cómo. Puede ser, por ejemplo, que no haya acuerdo en cooperar sobre la dimensión ética del problema energético, pero sí sobre su dimensión tecnológica. Esto permite poner sobre la mesa dificultades importantes que, si se mantuviesen ocultas (como suele ocurrir) llevarían inexorablemente al fracaso del programa.

c) Precisar qué es lo que será objeto de *cooperación* con EE.UU. y qué es lo que será objeto de *negociación*. Como ya lo hemos dicho varias veces en este documento, el rol preciso de EE.UU. debe ser expuesto con toda claridad, para no seguir incurriendo en la falacia de suponer que “todos son iguales” y tienen “los mismos intereses”. Así, por ejemplo, en el caso de la energía no hay bases posibles de cooperación con EE.UU. en lo que se

refiere a petróleo, gas, energía nuclear de potencia, etc. Deben ser materia de *negociación* clara y explícita. En cambio, pareciera que habría buenas posibilidades de cooperación entre ALC y EE.UU. en temas tales como el desarrollo de algunas fuentes no convencionales de energía, tales como solar, eólica, mareas, eventualmente biomasa, etc., investigaciones científicas en fusión, etc.

d) Identificar organismos y mecanismos existentes en ALC que podrían tener responsabilidad en la ejecución del Programa propuesto. Para la energía, no hay duda que ALC tiene en OLADE el organismo más calificado para ser el máximo responsable en un programa de cooperación. Tanto es así que un programa de estas características exigiría que se crease algo semejante a OLADE, si ésta no existiese. Para otros programas podría ocurrir que no hubiese organismos apropiados ni mecanismos adecuados, en cuyo caso el Programa debería proponerlos.

e) Identificar la existencia de programas similares al propuesto, en los niveles nacional, subregional, regional e internacional, de manera de asegurar que el nuevo programa estará coordinado, de partida, con los restantes, así como explicitar qué es lo que agrega de nuevo o diferente a lo ya existente.

f) Dentro del Programa propuesto, identificar *proyectos* concretos y definir los *agentes* para su realización y los *canales* a través de los cuales se llevarán a cabo las acciones correspondientes.

g) Dentro del conjunto de las cuatro funciones que deberá satisfacer el Programa, definir cuáles podrían ser desempeñadas por la OEA, y cómo, en función de sus ventajas comparativas (experiencia, recursos, oficinas regionales, programas ya existentes, etc.).

En el caso de la energía, como se propone que OLADE asuma la máxima responsabilidad en la dirección y ejecución del Programa de Cooperación, la acción de OEA debiera ser complementaria de la de OLADE, en la forma que ambos organismos establezcan de común acuerdo. En todo caso es previsible que OEA tendría un rol importante en la función de *Asistencia Técnica* —donde tiene gran experiencia y mecanismos adecuados— y en la de *Investigación*, aunque reducida a su promoción y no a su ejecución. En cambio, su rol sería menor en la de *Monitoreo* (tendría que crear los mecanismos correspondientes, ya que no tiene ninguna experiencia en el tema) y en la de *Realización* debiera tomar a su cargo la promoción y coordinación de no más de un Proyecto importante, como podría ser el de biomasa, propuesto por Miguel Osorio de Almeida.

Por el contrario, en un programa de cooperación para el desarrollo tecnológico, la máxima responsabilidad debiera recaer en la OEA, ya que se trata del organismo regional con mayor experiencia en este tema. Posiblemente algo similar ocurriría en un programa de cooperación

sobre analfabetismo, donde la experiencia de OEA daría una base sólida para responsabilizarse de liderar un programa de esa naturaleza.

En resumen: la asignación de responsabilidades entre los diversos organismos, instituciones y agencias participantes deberá ser resuelta para cada uno de los programas que integran el Plan de Cooperación.

## 9. SELECCIÓN DE PROBLEMAS

Con base en todo lo expuesto hasta acá, estamos en condiciones de formular algunos criterios que debieran tomarse en cuenta para la selección de los problemas que podrían ser objeto de un Plan de Cooperación en ALC.

Debiera estar muy claro, sin embargo, que sería totalmente contradictorio con la posición sustentada en este documento que se propusiese una lista de problemas como si ella fuese la lista prioritaria. Tal lista sólo podrá resultar de la discusión *entre* las partes que van a cooperar, realizada en los foros adecuados. Nadie podrá formularla *desde fuera*, sin caer una vez más en los errores que hemos señalado más de una vez, y que por supuesto no debieran repetirse.

Todo lo que acá puede hacerse es proponer *criterios* de selección que respeten los *objetivos* que se quieren satisfacer y que tengan en cuenta los *factores* y *recursos* que se van a emplear, los *intereses* concretos de las partes, los *instrumentos* que se puedan utilizar, etc. Finalmente, y solamente a título de ejemplo, se puede presentar una lista de problemas posibles, con el objeto de ilustrar de qué modo se podrían aplicar los criterios propuestos. Tales criterios son los siguientes:

a) *Relevancia*, tanto con respecto al modelo de desarrollo integral que se desea alcanzar con ayuda de la cooperación (definido en la página 22 de este documento) como al objetivo mismo de la cooperación, que hemos definido como instrumento para ayudar a los países a aumentar su propia capacidad para resolver sus propios problemas.

Convendría además distinguir entre la relevancia de un problema-objetivo y la de un problema-instrumento, llamando así a todo problema cuya solución es instrumental en la solución de otro (el analfabetismo es un problema-objetivo, mientras que el acceso al mercado de los E.E.UU. de productos manufacturados en ALC es un problema-instrumento). Sus respectivas relevancias son por supuesto diferentes y eventualmente no comparables entre sí, por lo que resulta importante que no se las confunda, y se asigne a cada uno el peso que corresponda.

b) *Urgencia*, tanto en relación con la dimensión temporal (corto, mediano y largo plazo) como con la dimensión geográfica (regional, subregional y nacional) y con la propia naturaleza del problema. Así, por

ejemplo, calificaríamos de ética a la urgencia del problema del analfabetismo, definiríamos su ámbito como regional y propondríamos que fuese atacado en el plazo más corto posible. El denominado problema de "los países pequeños del Caribe" es subregional, de extremada urgencia política, etc.

c) *Conveniencia*, en el sentido de que la cooperación en el problema en cuestión fuese conveniente para todas las partes, por razones que naturalmente serán diferentes pero que convendría fuesen explicitadas, a los fines de asegurar la mayor *transparencia* posible en el proceso.

d) *Legitimidad*, en el sentido de que los intereses de las partes hagan posible una cooperación legítima, no un simple ejercicio burocrático. Esto es particularmente importante en relación con la participación de los EE.UU. para asegurar que no se pretende forzar en una agenda de cooperación, ilegítimamente, lo que legítimamente correspondería a una agenda de negociación. Así, por ejemplo, se ha tratado reiteradamente de incluir el problema de la comercialización de los productos básicos en la agenda de cooperación con los EE.UU., y reiteradamente se ha fracasado, con grave perjuicio para el prestigio de la cooperación y para las relaciones con los EE.UU. Por la divergencia de intereses entre las partes, ese problema pertenece legítimamente a la agenda de negociación, y allí debería estar.

e) *Factibilidad*, en función de los recursos disponibles y a obtener, tanto económicos y financieros como humanos, materiales e institucionales. Pocas cosas han desprestigiado más a la cooperación que el abismo existente entre ciertos programas y los recursos disponibles para ejecutarlos.

f) *Movilización*, en el sentido de que el problema en cuestión sea capaz de movilizar los recursos de la región así como propagar sus efectos en forma tal de producir importantes "economías externas". El elemento más significativo es el que hemos denominado "agentes sociales" que habrá que lograr que participen activamente en la cooperación, de manera de hacer que ésta no transcurra en el ámbito cerrado de la tecnoburocracia administrativa, pero que se encarne firmemente en la realidad a la que se pretende modificar con tal cooperación. La existencia o no de agentes sociales apropiados y la posibilidad y capacidad de movilizarlos adecuadamente es crítica para lograr una modificación esencial en la naturaleza tradicional de los programas de cooperación.