

La cooperación académica y científica como dimensión de la política exterior

Marie-Odette Colin*

Uno de los aspectos relevantes de las Relaciones Internacionales es el fenómeno de la cooperación que los gobiernos, los organismos internacionales y algunas entidades privadas otorgan a otros países, instituciones o grupos menos favorecidos, para contribuir a su desarrollo. En el presente artículo, se establecerá una relación entre la cooperación académica y científica, como un aspecto de la política exterior interna de cada país, así como con su perfil en la escena internacional.

La cooperación es una de las dimensiones de la política exterior

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se considera como una transferencia de recursos financieros, materiales y humanos hacia un País en Vías de Desarrollo (pvd), con el objetivo de contribuir a su desarrollo.

En este estudio, el periodo del análisis cubre la década de los años noventa; la región del mundo escogida es América Latina y el Caribe, y el tipo de cooperación es la académica y científica. Las acciones de cooperación que hemos revisado consisten en becas, envío de expertos y cooperación en proyectos de investigación. Los datos obtenidos se refieren al origen de los fondos, a los recursos asignados para los diferentes programas; el uso real de los mismos, la distribución del gasto por área de la ciencia y por país receptor. [\[1\]](#)

Planteamiento teórico

A partir de una revisión desde los clásicos de las diferentes aportaciones sobre la formulación de la política exterior, en particular Marcel Merle [\[2\]](#) que estudiaba

con detenimiento la vinculación entre la política interna y la política exterior, hasta Kalevi Holsti,^[3] Karen Mingst^[4] y Helen Milner,^[5] nos inclinamos por aplicar el esquema de James Rosenau^[6] al tema de la cooperación académica y científica, que es poco estudiado por los clásicos de las Relaciones Internacionales.

El análisis diagonal que propone Rosenau plantea un razonamiento en tres etapas:

1. La identificación de los elementos diacrónicos de orden interno, en los cuales detectamos actores, valores e intereses a lo largo del tiempo (eje vertical),
2. La identificación de aquellos elementos del entorno internacional que se relacionan con el actor estudiado (eje horizontal),
3. De estos dos ejes, surgen las decisiones de la política exterior, como fruto de una combinación de variables de orden interno y externo (diagonal).

Para identificar las razones que determinan las decisiones de las cancillerías y de los órganos encargados de ejecutar la política de cooperación científica y académica hacia una región del mundo, debemos tener en cuenta:

En el eje vertical, los donantes:

1. Las características de los actores que participan en la elaboración de la política exterior: ejecutivo, legislativo, grupos de interés, ONG, etcétera; pero sobre todo, lo específico de las instituciones encargadas de canalizar la cooperación.
2. Los valores y las tradiciones presentes en la esfera de la política interna; considerando que la proyección de la ciencia, la tecnología y la cultura está vinculada con valores muy enraizados en la historia de cada país,
3. Los intereses dependen también de factores históricos y se van transformando con el tiempo.

Estos tres elementos que calificamos de orden interno, para disgregar el análisis, actúan sobre el entorno internacional y reciben influencias de él.

En el eje horizontal, el ámbito internacional

1. Los países con los cuales se colabora, con sus respectivos actores: cancillerías, instancias educativas, organismos de ciencia y tecnología, centros de investigación públicos y privados, comunidad académica, etcétera.
2. Los organismos internacionales que participan en la cooperación internacional.

La diagonal

Como fruto de las interacciones entre el eje vertical y el eje horizontal, y fruto también de las interacciones que se producen en cada entorno, interno y externo, emanar las decisiones y las líneas de acción de los donantes, frente a las demandas y políticas educativas y científicas de los PVD receptores de la cooperación.

Nuestra intención es aportar algunos elementos, situándonos desde una perspectiva latinoamericana para entender las diversas lógicas a las cuales responden algunos programas de cooperación que benefician a la región.

Precisiones sobre la cooperación académica y científica

La cooperación académica y científica se refiere a las aportaciones de recursos financieros, materiales o humanos por parte de un organismo (o grupo de organismos) a otro(s), que pueden consistir en:

- a. Ayuda para la formación de recursos humanos y el fortalecimiento de la docencia:

- el envío de expertos o profesores,
- la creación o consolidación de posgrados (maestrías o doctorados),
- los programas de movilidad de profesores e investigadores,
- la formación o adiestramiento de investigadores y docentes jóvenes,
- la asesoría para las reformas curriculares en una institución académica.

b. Ayuda para la investigación científica

Puede concernir a la investigación pura o aplicada; en el caso de los PVD, se usa generalmente el concepto de Investigación y Desarrollo (I&D) cuando el objetivo final del trabajo científico es resolver algún problema relativo al desarrollo. También existe la categoría de investigación/acción, particularmente en ciencias sociales. Los donantes pueden:

- financiar la actividad de investigadores, profesores o expertos,
 - apoyar el desarrollo de infraestructura (laboratorios, equipos y materiales, bibliotecas, redes electrónicas, software, etc.),
 - capacitar recursos humanos especializados para la investigación, por medio de becas,
- financiar gastos corrientes relacionados con la ejecución de las investigaciones.

c. Ayuda para las actividades de extensión

Permite estrechar la proyección de la academia o de la investigación hacia la comunidad, o determinados actores sociales y/o económicos, incluyendo la vinculación universidad-empresas.

Los organismos receptores de esta cooperación son diversos: abarcan las universidades, los organismos nacionales de ciencia y tecnología, algunos centros adscritos a ministerios e instituciones públicas, los centros independientes de investigación de carácter privado, las ONG dedicadas a la promoción del desarrollo y que realizan programas de investigación / acción, los organismos gremiales, asociativos y profesionales, y los centros internacionales de

investigación.

Para medir en términos comparativos la situación de la investigación y el nivel de producción científica alcanzado por la región, se revisaron varios indicadores utilizados mundialmente.^[7] Desgraciadamente, América Latina se sitúa siempre muy por debajo de los demás países de la OCDE, y también por debajo de los Nuevos Países Industrializados (NIC's) de Asia, por ello es importante analizar qué tipo de cooperación recibe este sector, en qué se utiliza y qué perspectivas tiene.

Aplicando a Rosenau, para entender los comportamientos de los donantes, nos esforzaremos por identificar:

- ¿Cuáles son los actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en la elaboración de la política de cooperación de los seis países seleccionados?
- ¿Qué valores sustentan la acción de dichos actores?
- ¿A qué países y áreas científicas y tecnológicas beneficia su cooperación?

Seis casos de cooperación bilateral

Hemos seleccionado seis fuentes bilaterales, por su relevancia para América Latina y el Caribe, así como por la diversidad que presentan sus principales instrumentos de cooperación, toda en forma no reembolsable.

Tipología de las fuentes bilaterales de cooperación

Hemos intentado, en forma sucinta, agrupar las principales fuentes de cooperación bilateral a partir de los años sesenta, en función de tres criterios:

- El papel y la posición de los países en el sistema internacional,
- Las motivaciones que sustentan su cooperación,
- Las modalidades más frecuentes que utilizan.

Tipología de fuentes bilaterales de cooperación

Para tener una visión de conjunto de los flujos de la AOD de los principales donantes, es importante recordar que desde los años sesenta el auge de la cooperación ha sido considerable; pero en los años noventa observamos una reconfiguración del panorama de los donantes, con la desaparición de la URSS como donante y el auge de Japón, que supera a Estados Unidos desde 1993. Mencionamos a continuación las principales características de los seis países seleccionados para esta comparación (subrayados en el cuadro), ordenándolos por categoría.

Países de la primera categoría: Estados Unidos y Francia

En este grupo, Estados Unidos y Francia comparten varios rasgos comunes:

- Una larga experiencia histórica de relación con los países de su respectiva área de influencia: Estados Unidos en América Latina y el Caribe: Francia en África,
- Un papel relevante en el sistema internacional, por su peso en los organismos internacionales y en los mecanismos regionales,
- Una gran diversidad de modalidades de cooperación,
- Una gran cantidad de países receptores y una amplia cobertura geográfica a nivel mundial.
- Una proyección científica y cultural importante, como una dimensión importante de su política exterior.

Estados Unidos de América

Desde los años cuarenta, la influencia de Estados Unidos ha sido determinante para el desarrollo y orientación del sector académico y científico en América Latina, pero el hito importante para la región fue la adopción del Fulbright-Hays Act, en 1961, para la promoción de las actividades educativas y culturales, en una visión de la política exterior que buscaba consolidar el interés nacional de Estados Unidos. Dos organismos se encargan de estas actividades: el Departamento de Estado, por medio de la Oficina para Asuntos Educativos y Culturales, y la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID).

1. La Oficina para Asuntos Educativos y Culturales (Bureau of Educational and Cultural Affairs, ECA) define, hasta el día de hoy, su acción en función del objetivo estratégico de fomentar un mejor entendimiento de las políticas de Estados Unidos entre los futuros líderes quienes participan en los intercambios. Los principales recursos disponibles para América Latina y el Caribe, son:

- Las becas Fulbright
- El programa de Partnership Fulbright-laspau,
- El programa de intercambios,
- Las becas Humphrey,
- El programa de visitante internacional,
- La oficina para intercambios de ciudadanos
- El programa de protección a la propiedad cultural.

2. La Agencia Internacional para el Desarrollo (usaid)

Desde 1961, la USAID, como agencia del gobierno de Estados Unidos, ha colaborado para la expansión de las universidades y de la investigación en la región en las más diversas áreas del desarrollo; siendo su programa más importante el University Development Linkages Project (UDLP).^[8]

Los proyectos enlazan universidades latinoamericanas con alguna universidad en Estados Unidos que les brinda capacitación, asistencia técnica y apoyo para la investigación. Una selección de 15 proyectos UDLP vigentes permite observar el papel preponderante de las universidades estadounidenses. La iniciativa y la mayoría de los temas surgen en éstas e involucran muchos desplazamientos de profesores y estudiantes hacia Latinoamérica, y casi ningún movimiento en el sentido contrario.

Estados Unidos:

Programas de intercambio y capacitación^[9]
(Número de personas beneficiadas)

En tres años de estadística global sobre becas disponibles, observamos las

siguientes tendencias:

El primer país receptor es México con un 10 por ciento de las becas, mientras el conjunto de los países sudamericanos recibe casi el 40 por ciento de las becas. En Sudamérica, destacan tres principales receptores: Colombia, Brasil y Argentina.

Los países centroamericanos son fuertes receptores de becas con un 28 por ciento; y en último lugar están los países del Caribe con un 16 por ciento. Esta forma de cooperación es ampliamente utilizada por todos los países y no sólo por los países de mayor desarrollo relativo. Las áreas académicas humanísticas y sociales resultan más beneficiadas que las ciencias exactas.

La gran diversidad de modalidades y beneficiarios demuestra la intensidad de los vínculos; sin embargo, se detecta una considerable diferencia de enfoque entre la cooperación que brinda la USAID y la que ofrece la Oficina para Asuntos Educativos. La USAID se orienta sobre todo hacia la consolidación institucional de las universidades, mientras que la segunda responde más a solicitudes individuales de académicos y estudiantes de América Latina y el Caribe que se desplazan a Estados Unidos.

Francia

Si se considera el valor absoluto de su cooperación, entre los donantes bilaterales en la escena internacional, Francia es un donante importante, que se sitúa en tercera posición después de Japón y Estados Unidos, pero de 1994 a 1998 solamente un 3.9 por ciento de su cooperación total se orientó a América Latina y el Caribe.

El sector educativo siempre ha recibido una fuerte proporción de la AOD bilateral francesa, más del 20 por ciento en el año 1995^[10] y, en este sector, la mayor cantidad de recursos se ha dirigido a la enseñanza secundaria y preparatoria. Sin embargo, aunque con un menor monto, la cooperación para la educación superior y la ciencia es un aspecto muy relevante para Francia, en la cual participan tres organismos principales.

1. *La Dirección General de Relaciones Culturales, Científicas y*

Técnicas (Direction Générale des Relations Culturelles, Scientifiques et Techniques, DGRCST)

El Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) se encarga de diseñar, y en gran parte de ejecutar la cooperación en este terreno, que se enmarca en una dimensión histórica de la política exterior de Francia: su diplomacia cultural. En efecto, esta dirección se encarga de “exportar”, en un sentido amplio, los contenidos culturales de Francia, y ha contado siempre con un fuerte presupuesto. En 1998, disponía de un 35 por ciento del presupuesto de la cancillería francesa, o sea, unos 850 millones de dólares, de los cuales 196 correspondieron a la cooperación científica y técnica. Esta dirección administra los programas de becas, la asistencia técnica de expertos franceses, el envío de voluntarios civiles y los proyectos de investigación científica. ^[11]

Los países con los cuales la cooperación está más formalizada son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela. Estos países reciben también más cooperación por parte de otros donantes, especialmente de España. Actualmente, la DGRCST tiene casi 800 proyectos de investigación científica conjuntos entre centros franceses y centros de los PVD.

2. *El Instituto para la Investigación y el Desarrollo (IRD)*

Este centro es el más antiguo, porque se remonta a los años cuarenta, se llamó hasta 1998 el Instituto Francés de Investigaciones Científicas para los Territorios de Ultramar (ORSTOM). El actual Instituto para la Investigación y el Desarrollo (IRD) recibe la mayoría de su financiamiento del Ministerio de la Investigación y del MAE. Sus investigaciones y asesoría se enfocan a “las relaciones entre el hombre y su entorno en las zonas tropicales y mediterráneas, con la perspectiva de un desarrollo sustentable”. ^[12] El IRD hace la investigación y la financia, lo cual lo diferencia fundamentalmente de instituciones como la USAID, que acabamos de mencionar, o SAREC de Suecia y el IRDC de Canadá, que abordaremos más adelante.

Francia, orstom

Gasto por zona geográfica

(En porcentaje) [\[13\]](#)

El uso de los fondos por destino geográfico refleja qué monto principal de los gastos se efectúa en Francia metropolitana; en segundo lugar se sitúa África y el océano Índico, como área geográfica tradicional de mayor interés para el ORSTOM, pero aumentan América Latina y el Caribe y la región de Asia-Pacífico. En 1998, el presupuesto anual del IRD ascendió a 45 millones de dólares, para el mundo entero, de los cuales un 10 por ciento aproximadamente se destinó a América Latina y el Caribe.

3. El *Centro Internacional de Investigaciones Agronómicas para el Desarrollo* (CIRAD)

Este centro, creado en 1984, se especializa en agricultura en regiones tropicales y subtropicales. Efectúa investigaciones sobre desarrollo rural en sus sedes en Francia, y coopera con las estructuras de investigación en los países del Sur con proyectos de investigación, experimentación, capacitación y difusión científica y técnica. [\[14\]](#) Su labor es complementaria con la del IRD. Sería demasiado extenso detallar también los programas y el uso de recursos financieros y humanos del CIRAD, que tienen un perfil bastante similar al IRD.

Tendencias de la cooperación de Francia

La mayor proporción del financiamiento en los dos centros de investigación mencionados se destina al pago de investigadores franceses (70% en el IRD) y no a inversiones y gastos de ejecución de las investigaciones en los PVD. Se trata de una cooperación fundamentalmente de oferta en su inicio, pero que ha ido evolucionando hacia mecanismos más participativos para los receptores. Hay una creciente incorporación de los aspectos relativos al desarrollo sustentable y a la participación social, en todos los temas de investigación.

El compromiso de apoyar los gobiernos, heredado de la tradición jacobina del Estado interventor, ha ido evolucionando y existe actualmente una mayor receptividad hacia formas descentralizadas de organización de los proyectos y la participación de centros de investigación no gubernamentales.

Países de la segunda categoría : Suecia y Canadá

Estos países comparten una serie de supuestos y lineamientos, y pueden ser calificados de internacionalismo humanista y liberal^[15] debido al gran peso histórico de la social democracia y el papel del sector público como promotor del bienestar social. En sus políticas de cooperación, encontramos:

- Un gran énfasis en el apoyo a los países más pobres de los PVD, con sistemas políticos orientados hacia la justicia social,
- Una política exterior favorable a los cambios globales y un gran activismo en los organismos internacionales,
- Una influencia notoria de los grupos de interés; a veces la presión de las empresas se ve moderada por la orientación humanista de la cooperación oficial,
- Un papel activo del poder legislativo en la definición de los grandes temas de la política exterior,
- Un peso importante de las ONG, que reciben fuertes cofinanciamientos de sus gobiernos.

Escogimos presentar a Suecia por su liderazgo en los países del norte de Europa y sus formas de vinculación original para la región; y a Canadá por la gran cantidad de proyectos que promueve en América Latina y el Caribe.

Suecia

La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) dispone de un departamento especializado en la materia que nos interesa: el Departamento de Cooperación para la Investigación (SAREC), creado en 1975.

El eje central de trabajo de SAREC ha sido fomentar la construcción de capacidad y la consolidación de las instituciones que realizan las investigaciones en los PVD; atiende en primer lugar a los países más pobres, porque en éstos se puede fomentar al menos a alguna institución, con el fin de que juegue un papel clave en la vinculación de la investigación con el desarrollo. También colabora con el desarrollo de redes a nivel regional e internacional. [\[16\]](#)

Suecia, SAREC

Destino de los desembolsos del programa bilateral en 1998

(En millones de dólares) [\[17\]](#)

La distribución de los fondos por país receptor refleja la prioridad hacia África, que recibe un 61 por ciento, pero América Latina y el Caribe reciben una parte sustancial de un 12 por ciento que se dirige únicamente a Nicaragua como país de concentración de la cooperación sueca.

Su énfasis va hacia la ciencia y tecnología, pero muchos proyectos de ciencias duras incluyen aspectos sociales; se busca beneficiar a los sectores particularmente desfavorecidos.

Suecia dispone también de otros dos organismos menos importantes, y más recientes:

La Fundación Sueca para la Cooperación Internacional en Investigación y Educación Superior (STINT), creada en 1994 con el mandato de “apoyar la internacionalización de la investigación sueca y de la educación superior”, [\[18\]](#) no es propiamente un organismo de cooperación, pero promueve la asociación de las universidades suecas con algunas instituciones de investigación en los PVD. El otro es el Instituto Sueco, que se encarga de todos los aspectos culturales y dispone de varios programas de becas, pero únicamente se enfoca hacia Europa Oriental y no tiene ningún programa específico para América Latina y el Caribe.

Canadá

En el marco de la política exterior de Canadá, dicho gobierno persigue, para la

región de las Américas, un objetivo de “equidad para un crecimiento duradero, dentro del contexto global en proceso de mutación”. [\[19\]](#) La cooperación académica y científica, se canaliza por medio de dos organismos de tipo federal. **1. La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)** depende del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio Internacional (MAECI). Los programas, [\[20\]](#) de los cuales se pueden beneficiar América Latina y el Caribe son

- El programa de intercambios académicos,
- El programa de perfeccionamiento para catedráticos,
- El programa de investigación para catedráticos,
 - El programa Regular de Adiestramiento (PRA) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Hay otras becas de menor importancia, tales como:

- Becas del Consejo de Investigaciones Médicas de Canadá (MRC). [\[21\]](#)
- Becas de los gobiernos provinciales (Quebec y Ontario).

Al igual que en otros programas de becas presentados en este texto, el abanico de modalidades es muy amplio y estricto. El patrocinio de una institución universitaria y la excelencia académica son fundamentales para solicitar una beca.

2. El Centro Internacional para la investigación para el desarrollo internacional (CIID, por sus siglas en español, o IDRC, por sus siglas en inglés) es el organismo gubernamental público federal, creado en 1970, especialmente para la cooperación académica y científica a nivel mundial, con una oficina regional en Montevideo. [\[22\]](#)

El objetivo del CIID es “fomentar y apoyar la investigación científico-técnica en los PVD, para beneficio de sus pueblos [...] Las becas se otorgan a personas que están asociadas a un proyecto de investigación del CIID”. Se preocupa de que “[...] el conocimiento que produce la investigación, sea manejado en forma equitativa entre todos sus socios, del Norte y del Sur”. [\[23\]](#)

Entre los receptores de fondos, encontramos centros que pertenecen a las universidades, a los gobiernos y centros privados de investigación. Esta gran diversidad de interlocutores y arreglos le permiten al CIID adaptarse siempre a la realidad, en función de su enfoque multidisciplinario.

El análisis de los proyectos en ejecución en América Latina y el Caribe ^[24] refleja que, en la mayoría de los casos, la dimensión social y ambiental de las investigaciones es considerable; también incluyen un apoyo para la difusión y el intercambio de experiencias, en particular para el funcionamiento de redes de instituciones de investigación.

El espíritu que guía la labor del CIID es crítico y cuestiona los financiamientos que otorgan los organismos multilaterales, porque considera que no promueven una genuina labor de investigación por los profesionales de los PVD; de esta forma, el CIID se presenta a sí mismo como un organismo totalmente diferente porque fomenta las relaciones Sur-Sur y la construcción de capacidad local.

Tendencias del IDRC / CIID

Este enfoque se acerca un poco al de SAREC, ya que también fomenta la consolidación de proyectos concebidos en los PVD. Entre los organismos que ofrecen cooperación no reembolsable, es el más importante para América Latina, y el que más colabora en reforzar las capacidades endógenas de los centros de investigación de la región.

Países de la tercera categoría: España y Japón

Hemos escogido España y Japón, ambos de reciente incorporación al mundo de la cooperación, pero que poseen una diferencia fundamental: España tiene vínculos culturales muy fuertes con la región, mientras que Japón inicia su relación fundamentalmente en el área tecnológica.

España

A finales de los años setenta España inició su participación en la cooperación internacional. Ésta se incrementó con su ingreso a la Comunidad Económica

Europea en 1986 y a lo largo de los noventa.

En el sector académico y científico, la cooperación de España consta de varios mecanismos tales como programas de becas, convenios intergubernamentales en el marco de las comisiones mixtas, y convenios interinstitucionales entre las universidades. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), creada en 1988, y dependencia adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, administra dos tipos de cooperación académica y científica.

1. *Programas de becas*

Hay ocho programas, seis bilaterales y dos multilaterales:

- El programa general de becas de la AECI
- El programa de sabáticos (a nivel mundial)
- El programa de pasantías (para América Latina)
- El programa de cooperación inter-universitaria (*idem*)
 - El programa de cooperación científica con Iberoamérica (del Ministerio de Educación y Cultura y la AECI)
- El programa IBERCUE (relación Universidad-Empresa),
 - El programa CYTED (en 1995 se incorporó formalmente en las actividades derivadas de las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de gobierno).
 - El programa de Becas MUTIS (surge de las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno)

La diversidad de programas y modalidades para un donante no tan antiguo como los anteriores, es notoria; involucra no solamente la aeci sino además otros ministerios relacionados con ciencia y tecnología y con cultura. Un estudio de la

Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE)^[25] nos permite detectar las principales tendencias de esta cooperación en los años noventa.

España

Programas de fomento de la cooperación con América Latina

(En número de personas beneficiadas) [\[26\]](#)

1Datos 1991-1997. 2Datos 1993-1997. 3Datos 1995-1998. 4Datos 1993-1996.
5Datos 1994-1998. 6Datos 1991-1998. 7Datos 1995-1997 y 8Datos 1984-1998.

Entre los países receptores, el principal es Argentina, seguido por Colombia y México. Después están cuatro países que reciben cantidades similares: Brasil, Chile, Perú y Cuba, siendo este último gran usuario de la cooperación española. Los países con menor nivel de desarrollo relativo y con menor capacidad académica son los menos beneficiados, lo cual es una de las características comunes a otros donantes.

Una gran gran cantidad de instituciones académicas españolas participan en estos programas, no sólo madrileñas sino de varias ciudades de provincia; de modo que esta cooperación tiene un carácter más descentralizado que la de otros países europeos.

Por último, el informe señala que todos los programas mencionados son “de oferta”, es decir que las instituciones latinoamericanas se deben adecuar a una oferta proveniente de la parte española y que rara vez surgen iniciativas desde los demandantes de cooperación.

2. *Los proyectos de las comisiones mixtas*

Las comisiones mixtas relativas a la cooperación científico-técnica, educativa y cultural también presentan una gran heterogeneidad en los proyectos, iniciativas y temas que se ubican en la categoría de Investigación y Desarrollo (I&D). [\[27\]](#)

Los receptores de cooperación no sólo son los países más avanzados de América Latina y el Caribe como Argentina, México y Cuba, sino que algunos países en situación de mayor desventaja en este terreno, como Bolivia y los países centroamericanos. Esta tendencia es contraria a lo que mencionábamos más arriba en cuanto a las becas.

3. *El Instituto Cervantes*

En el sector cultural, el gobierno español creó en 1991 el Instituto Cervantes como una entidad adscrita a la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Se asemeja a otros institutos de algunos países europeos, el primero de los cuales fue el British Council, seguido por otros similares en los demás países europeos (Francia, Italia, Alemania). Dispone de 33 centros a nivel mundial y sus actividades abarcan la enseñanza y promoción de la lengua española así como la difusión de la cultura en diferentes disciplinas, incluyendo bibliotecas en sus sedes y un Centro Virtual Cervantes, inaugurado en diciembre 1997. [\[28\]](#)

Japón

La cooperación de Japón tiene un gran auge a mediados de la década de los ochenta, llegando a superar a Estados Unidos a partir de 1993.

El organismo rector de la cooperación es el Ministerio de Asuntos Exteriores (Ministry of Foreign Affairs, mofa), del cual depende la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional (Japan International Cooperation Agency, JICA), fundada en 1974.

Entre los países cuyo principal donante es Japón destacan, con más de 40 por ciento de AOD, México, Brasil, Paraguay, República Dominicana y los países centroamericanos. [\[29\]](#)

JICA se encarga de canalizar tres grandes rubros de la asistencia japonesa no reembolsable: la capacitación técnica en Japón, el envío de expertos japoneses al exterior y el suministro de equipos y materiales.

1. *El programa de becarios* es considerado por JICA como uno de los más importantes, [\[30\]](#) financia becas para la capacitación en Japón o en los PVD, intercambios entre jóvenes especialistas japoneses y del país receptor, y entrenamiento individual.

Entre 1954 y 1998 Japón ha recibido un total de 127 mil participantes del mundo entero en sus programas de capacitación. Actualmente la cifra promedio anual de becarios recibidos, para estadias de tiempo variable, es de 7 mil. [\[31\]](#) En América

Latina y el Caribe encontramos un promedio de becarios por año de 72 para Argentina, 130 para Chile y 180 para México.

Japón

Número acumulado de becarios recibidos [\[32\]](#)

Las áreas de estudio ofrecidas son muy diversas; la información disponible sobre Argentina, Chile y México muestra una mayor cantidad de becas para las áreas de industria, minería y pesca, transporte y comunicaciones y administración pública, mientras que los sectores sociales se sitúan en último lugar. [\[33\]](#)

Un aspecto original que se observó, es que JICA pone gran atención al seguimiento de las personas que tuvieron becas, ya en su país de origen, y apoya con un pequeño fondo las asociaciones de ex becarios. Se trasluce así una voluntad de mantener ciertos valores y comportamientos en el periodo de reinserción profesional de los becarios.

2. *El programa de envío de expertos* se lleva a cabo para colaborar en los proyectos financiados por JICA y también como expertos individuales a solicitud específica del PVD.

3. *El programa de apoyo a la cooperación Sur-Sur* provee financiamiento para fomentar la cooperación entre los países del Sur, en los casos de proyectos de asistencia técnica en los cuales un PVD cubre con los requisitos técnicos para brindar una asistencia a otro PVD. Esta modalidad de tipo triangular facilita una ejecución menos costosa y más eficaz, por la proximidad geográfica y cultural existente. México y Chile son los dos principales países de América Latina que participan en este mecanismo.

Conclusiones sobre los seis donantes

Entre los seis donantes mencionados, detectamos un contraste entre dos enfoques: la Cooperación de Oferta (como la llaman los rectores de las universidades españolas en su informe), [\[34\]](#) y la cooperación de demanda, en la cual el organismo del PVD es el que solicita la cooperación y establece sus prioridades,

proyectos y programas. SAREC y el IDRC se adaptan más a la demanda que los otros organismos.

La tendencia que reflejan las estadísticas sobre becas y proyectos es que la mayoría de los donantes favorecen a los países de mayor desarrollo relativo, tendencia particularmente notoria en la cooperación de Estados Unidos, del IRD, de España y de Japón. En estos casos, los principales receptores son Argentina, Brasil, México, y en menor medida Chile, Venezuela y Colombia. Hay, sin embargo, una orientación distinta, que de forma deliberada da prioridad a los países más pobres, y en particular incorpora objetivos sociales mucho más claros, se trata de SAREC y del IDRC.

El proceso de selección para las becas generalmente es individual, siendo las características personales del candidato más importantes para Estados Unidos que para los europeos y canadienses. En la selección de proyectos de investigación, los criterios para filtrar las solicitudes toman más en cuenta los aspectos institucionales, consideran también las características personales del candidato que encabeza una solicitud, sea para su propia formación o bien para su proyecto institucional.

En cambio, las candidaturas individuales no son bien recibidas por SAREC y el IDRC, que prefieren apoyar personas involucradas en proyectos de investigación a través de un grupo y una institución, porque esto garantiza una mayor construcción de capacidad científica en el PVD.

Consideraciones sobre la formulación de la política exterior

A continuación enumeramos brevemente algunos elementos internos y externos que pueden contribuir a explicar la formulación de política exterior en el ámbito académico y científico de los seis países mencionados.

En el ámbito interno

El creciente papel de los actores internos de la política en los temas relacionados con la cooperación con los PVD es un elemento común a las sociedades de los países que estudiamos, en las cuales encontramos algunas características

comunes:

- Un papel activo de las ONG como grupo de presión sobre temas tales como pobreza, migración, género, participación ciudadana, etcétera,
- Un mayor nivel de información de la ciudadanía y, en algunas sociedades como la canadiense y la sueca por ejemplo, una apertura de las agencias gubernamentales a someterse a la fiscalización ciudadana sobre su acción en el ámbito internacional,
- Una participación activa de los medios masivos de comunicación que genera cada vez más información sobre los PVD y valora la participación de los dos tipos de actores antes mencionados,
- La creciente internacionalización de las universidades de los países del Norte se hace muchas veces gracias a la cooperación, confluyendo paralelamente con un cambio de mentalidad en los PVD, en donde aumenta la tendencia de los estudiantes y académicos a vincularse con el exterior (sobre todo en México, Brasil y Argentina),
- La internacionalización de la investigación científica es un fenómeno mundial que genera una confluencia y una mayor disposición a cooperar con instituciones de menor desarrollo relativo, aunque a veces esta cooperación pueda ser desigual para los socios del Sur.

Mecanismos de confluencias

Siguiendo con el método que plantea Rosenau, el del eje horizontal que representa el contexto en el cual se reciben una serie de influencias, identificamos tres elementos:

1. El contexto homogeneizador generado por la mundialización

Con sus particularidades de la década de los años noventa, la mundialización también se refleja en la cooperación científica y académica, tanto en temas como en modalidades.

2. *Las confluencias entre los donantes con similitudes de intereses*

La confluencia se observa por ejemplo entre aquellos donantes que comparten la priorización de los temas de medioambiente y desarrollo sustentable, vínculo de la investigación con el desarrollo agrícola, industrial o de los servicios, participación genuina de los investigadores y académicos del Sur en la definición de los programas, etcétera. El IDRC y SAREC comparten estas preocupaciones y en ocasiones confluyen con otros donantes bilaterales, multilaterales o no gubernamentales.

3. *La creciente facilidad de comunicación entre actores internacionales e internos*

Helen Milner ^[35] insiste en que la mayor circulación de información es un elemento clave para la comprensión de los componentes que determinan la acción internacional. Esto queda plenamente comprobado en nuestro caso, por la tendencia a intercambiar información y a homogeneizar criterios. Sucede entre los países del CAD, entre países de una misma región, pero también entre actores afines en torno a temas, países o sectores de la cooperación.

Sin lugar a duda, una mejor distribución de la información con el uso masivo de la internet ha dado un gran salto en la década de los noventa, lo que contribuye a una mayor transparencia y facilidad de acceso a la información sobre la cooperación internacional. Facilita además la mayor coordinación entre las fuentes y los centros académicos y científicos. Asimismo, prolifera rápidamente la participación de varias fuentes bilaterales, multilaterales y no gubernamentales en proyectos conjuntos, cuyo manejo se ve favorecido por la intensidad y velocidad de circulación de la información.

4. *La influencia de los organismos multilaterales*

A pesar de cierta diversidad, las influencias se pueden agrupar por afinidad de posiciones en torno a cuatro grandes ejes.

a. *La influencia del Banco Mundial (BM)*, se trasluce en ciertos donantes que

concuerdan con algunos lineamientos generales del Banco Mundial, tales como:

- Fomentar la diversificación de la oferta educativa, incluyendo un mayor desarrollo de las universidades privadas y sistemas de cobro por el servicio educativo,
- Crear mecanismos de competencia e incentivos para vincular la obtención de fondos a la eficiencia institucional (con procedimientos de certificación, acreditación y verificación de resultados educativos).
- Otorgar al Estado un papel menos activo en la impartición de la

educación. [\[36\]](#)

b. *La influencia de la Unión Europea* se hace presente cuando la cooperación bilateral de los países europeos se vincula con los programas comunitarios. Tal es el caso de la cooperación francesa y española en las cuales tanto el IRD como la AECI coordinan varias acciones en América Latina y el Caribe con los programas International Cooperation (INCO), y con el América Latina Formación Académica (ALFA), que vincula las universidades europeas con las universidades latinoamericanas. [\[37\]](#)

c. *La influencia las grandes agencias especializadas de Naciones Unidas* es considerable en la formulación de la política de cooperación de los gobiernos, en los respectivos campos sectoriales que les corresponden, por su considerable elaboración de sugerencias y lineamientos sobre los temas de la agenda internacional.

Varios planteamientos de la UNESCO, sobre todo, se retoman en algunas formas de trabajo que promueven los gobiernos, tales como:

- El énfasis en la construcción de capacidad en el Sur,
 - La importancia de lograr una consolidación institucional, aun en los países más rezagados en el aspecto académico y científico,
 - La mayor participación e iniciativa de los PVD en la elaboración de prioridades y líneas de investigación, así como de su ejecución,
 - La valoración del trabajo interdisciplinario, incorporando aspectos

sociales, de género y medioambiente en forma transversal en todas las áreas,

- El apoyo a candidaturas individuales solamente cuando tengan mérito académico y un impacto para el desarrollo del país de origen del candidato,
- La dotación de equipos para los proyectos de investigación y no exclusivamente para proyectos de asistencia técnica,
- El fomento a un papel menos directivo del Estado y a una mayor participación en la base (bottom-up),
- La apertura a fórmulas de trabajo conjunto con ONG,
- El fomento a las relaciones entre académicos e investigadores del Sur.

A partir de nuestra investigación, observamos que estos aspectos confluyen sobre todo con líneas de trabajo muy presentes en SAREC de Suecia y en el IDRC de Canadá, aunque también algunos de éstos se encuentran en Francia, España, Japón y Estados Unidos, con mayor o mejor fuerza según el caso.

Conclusión: las particularidades que persisten

En ciertas situaciones, apreciamos un mayor peso de los actores internos en la definición de la política exterior: por el peso de la experiencia histórica de la administración pública de los donantes y de sus organismos especializados en la cooperación académica. Este elemento es más fuerte en Estados Unidos y Francia que en los países de la segunda y tercera categoría.

Pero también los temas que acabamos de mencionar en torno a la UNESCO están presentes en muchos actores internos que influyen en la política exterior de los países más proclives a responder a demandas provenientes de la academia y de los investigadores del Sur, y no sólo a seguir ofertando programas concebidos en el Norte, y por ende más útiles para el Norte que para el Sur. Se comprueba aquí que la frontera entre los elementos de orden interno y externo se vuelve cada vez más borrosa.

De esta manera, regresando a la tipología de fuentes presentada al inicio de este trabajo, podemos concluir que la práctica de los gobiernos de usar la cooperación

como una forma de proyección de la cultura y la ciencia de su país, esencialmente para su beneficio, es muy evidente en los países de la primera categoría; es menos relevante en los países de la segunda, en la que privilegian la consolidación de las capacidades propias. Mientras que Japón y España ponen más énfasis en aspectos técnicos.

* Directora del Departamento de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas A.C., y desde 1993 maestra de esa institución

[1] Esta investigación se realizó para la publicación de un *Manual sobre la cooperación internacional en el sector académico y científico*, que, con el apoyo de la Ford Foundation, será publicado próximamente por la Social Science Research Council de EE UU.

[2] Marcel Merle. *La politique étrangère*: puf, París, Francia, 1984.

[3] K. J. Holsti. *International Politics, a framework for analysis*: Prentice Hall, 1995.

[4] Karen Mingst. *Essentials of International Relations*: W. W Norton & Company, Nueva York, Londres, 1998.

[5] Helen V. Milner. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*: Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1997.

[6] James N. Rosenau. *The study of foreign policy*, en Rosenau et al., *World politics, an introduction*: The Free Press, Nueva York, 1972, pp. 15-30.

[7] UNESCO. *World Science Report*, 1998 y Banco Mundial. *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, 1999, p. 78, disponible en el sitio de internet: <http://www.worldbank.org/>

[8] Sitio de la USAID para la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe: Archivo capturado el 27/VI/2000. <http://arneson.cornell.edu/UDLPconf/Backgrnd.htm>

[9] United States Information Agency, Report on Exchanges, ND: Información no disponible, disponible en internet: <http://ww.iawg.gov/info/reports>

[10] Sitio en internet: <http://www.france.diplomatie.fr/cooperation/education/cooperation2.html>

[11] Sitio del MAE en internet: <http://www.france.diplomatie.fr/cooperation/actions/acex32.html>, fecha de captura 17/VIII/2000. Los montos en dólares se calculan al tipo de cambio promedio de 1998: 1 dólar=5.899 Fr.

[12] Sitio en internet: <http://www.orstom.fr>

- [13] Los datos provienen de las publicaciones ORSTOM. *Rapports d'activités*, de 1990 a 1998, Francia.
- [14] Sitio en internet <http://www.cirad.fr>
- [15] Olav Stokke (comp.). *Western middle powers and global poverty: The determinants of the aid policies of Canada, the Netherlands, Norway and Sweden*: Norwegian Institute of International Affairs, 1989.
- [16] SIDA: *A sea of Opportunities, research cooperation 1998*, Department for Research Cooperation, sarec, Gothemburg, Suecia, 1999.
- [17] *Idem*.
- [18] Sitio de STINT en internet: <http://www.stint.se/eng/index.html>
- [19] Sitio de ACDI en internet: <http://www.acdi.cda.gcc>
- [20] Folleto del Canadian Bureau for International Education (CBIE) disponible en su sitio en internet: http://www.cbie.ca/awsc_s/html; fecha de captura, 27/VI/2000.
- [21] *Ibidem*, capítulo Consejo de Investigaciones Médicas de Canadá.
- [22] Sitio del IDRC/CIID de Montevideo: <http://www.idrc.ca/lacro>
- [23] Sitio del *Bureau Canadien de l'Éducation Nationale*, http://www.cbie.ca/awse_s/html; fecha de captura 27/VI/2000.
- [24] Información actualizada al 29/X/1999 en: <http://www.idrc.ca/lacro/investigacion/>
- [25] Jesús Sebastián. *Informe sobre la cooperación académica y científica de España con América Latina*: Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), Universidad 2000, Madrid, 1999.
- [26] Jesús Sebastián, *op. cit.* Se reconstituyeron las series solamente para los años disponibles. La comparación de todos los programas no es muy significativa, sin embargo, se presenta a título indicativo.
- [27] *Ibidem*, pp. 143 s.
- [28] Sitio del Instituto Cervantes. http://cvc.cervantes.es/obref/anuario_99/i_cervantes/p02htm
- [29] Sitio de JICA: <http://jin.jcic.or.jp/stat/stats/23ODA34.html>, archivo capturado el 11/VI/00
- [30] Sitio de JICA en México: <http://www.jicamx.com>
- [31] Sitio de JICA en Jamaica: <http://www.jicajamaica.go.jp>
- [32] Con base en la información registrada en los sitios de JICA en cada uno de estos países, los

cuales son accesibles desde la página general de JICA: <http://www.jica.co.jp>

[33] *Idem.*

[34] *Op. cit.*

[35] Helen Milner, *ibidem.*

[36] Expresados, entre otros en *World Bank, Higher Education: The Lessons of Experience*: Washington, 1994, y en muchos textos de proyectos y análisis diversos del mismo banco.

[37] Sitio del programa ALFA en la internet: <http://www.alfa-program.com>