

EL SISTEMA DE COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COSTA RICA

Lic. Walter Fonseca Ramírez

LIC. WALTER FONSECA RAMÍREZ

Subdirección de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Costa Rica.

La relevancia que en Costa Rica se le ha otorgado a la cooperación internacional como elemento coadyuvante al esfuerzo de desarrollo económico y social del país, hizo que desde mediados del presente siglo en Costa Rica se intentara establecer un marco legal que regulara la recepción de recursos ofrecidos por la comunidad internacional al país.

El proceso de institucionalización de la cooperación internacional aparece en la normativa costarricense con la creación de la Junta de Asistencia Técnica, establecida mediante el Decreto Ejecutivo N° 45 del 21 de julio de 1950, mediante el cual se inicia la búsqueda de una estructura institucional para la administración de la cooperación técnica.

La experiencia acumulada en este primer intento de coordinación de la cooperación técnica a nivel nacional, condujo a que se pensara en la necesidad de lograr un vínculo más estrecho entre la oferta de cooperación con las necesidades de desarrollo económico y social del país. De esta forma y debido a que se había establecido la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN), en 1963, mediante la Ley 3087, Oficina que se creó para orientar el proceso de desarrollo del país y orientar el financiamiento interno y externo, un año después de haberse creado esta Oficina, mediante el Decreto Ejecutivo N° 4 del 12 de febrero de 1964, se integra la cooperación técnica al marco legal de OFIPLAN.

La necesidad de otorgarle un marco legal adecuado y una estructura institucional funcional dentro del aparato del Estado a la administración de la cooperación internacional, condujo a que al aprobarse la Ley de Planificación Nacional, Ley N° 5525 en el año 1974, se lograra establecer la normativa necesaria para iniciar un proceso de inserción de la cooperación internacional dentro del sector público, principal receptor de los programas y proyectos de cooperación internacional

Dentro de esta ley se aprobaron dos artículos básicos para regular la cooperación internacional. El artículo 10, que regula lo relativo a la cooperación financiera, y el artículo 11, que regula lo referente a la cooperación técnica internacional. Este último artículo, además de establecer las funciones que le corresponden al actual

MIDEPLAN y a la Cancillería de la República, establece las bases para la coordinación entre ambos ministerios.

Despejado el problema de cómo se administraría la cooperación internacional en el país, MIDEPLAN se dedicó a la tarea de darle un sustento real a la normativa creada, estableciéndose las bases para desarrollar el Sistema de Cooperación Técnica como parte de los mecanismos del Sistema de Planificación Nacional.

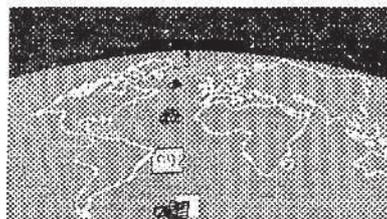
El Sistema de Cooperación Técnica, como mecanismo de coordinación dentro del sector público de la oferta de recursos y servicios de cooperación técnica y la demanda institucional de estos recursos, comprende en su nivel de dirección al Ministerio de Planificación Nacional y al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estas dos instituciones son las responsables de velar por la óptima asignación y uso de recursos provenientes de la cooperación internacional.

En un segundo nivel de coordinación se estableció la función que debían desempeñar las secretarías sectoriales de planificación, según fuera el caso: el sector agropecuario, el sector salud, sector ciencia y tecnología, etc. En este nivel se debía manejar una acción más operativa del proceso de programación y control de la cooperación técnica desde una perspectiva sectorial. Esta función fue regulada por los decretos ejecutivos que establecieron las Secretarías Sectoriales de Planificación.

El tercer nivel de coordinación es el institucional y abarca al conjunto de instituciones del sector público. La acción desplegada por MIDEPLAN por desarrollar capacidad institucional en el manejo de la cooperación internacional, ha sido de los éxitos más visibles obtenidos por este ministerio dentro del Sistema de Cooperación Técnica

Esta mayor capacidad de administración institucional de la cooperación, pese a los problemas específicos que surgen hoy día en la coordinación de la cooperación externa, permite ahora y en el futuro



MEMORIA
Seminario Internacional
EL FUTURO DE LA
COOPERACION INTERNACIONAL

próximo que los lazos de cooperación se profundicen por el particular dinamismo y creatividad y potencialidad que caracteriza a los vínculos de cooperación internacional que desarrollan las instituciones si se les crean espacios para la gestión de la cooperación internacional.

Producto del desarrollo del Sistema Nacional de Cooperación Técnica, y pese a las debilidades que presenta hoy día este sistema, ha quedado dentro del sector público costarricense una red de oficinas de cooperación internacional que se desarrollaron al influjo de la expansión del Sistema de Planificación Nacional y que cuentan con un enorme potencial para potenciar la cooperación internacional.

Las dificultades actuales de integrar esta capacidad dentro de un modelo coherente donde intervengan las instancias sectoriales y una perspectiva nacional que jerarquice y le otorgue consistencia a la cooperación internacional dentro de la estrategia de desarrollo del país, ha hecho que las instituciones planteen su propia estrategia para la gestión de la cooperación internacional. Aún permanecen valiosas experiencias de gestión de la cooperación internacional, desde una perspectiva sectorial, dentro del sector público. Ejemplos de este modelo de trabajo se presentan en el sector salud, energía y ciencia y tecnología. Sin embargo, estas experiencias carecen de una perspectiva global-estratégica, acción donde resulta insustituible el enfoque integral que debe provenir del Ministerio de Planificación Nacional u otra institución que maneje una perspectiva global sobre la cooperación internacional.

Paralelo a este esfuerzo desplegado por el Ministerio de Planificación, para lograr una inserción real de la cooperación internacional dentro del sector público, buscando con ello que los recursos externos provenientes por estas vías fueran asignados para atender las demandas del desarrollo nacional, la Cancillería de la República desplegó una estrategia coordinada con MIDEPLAN para articular el proceso de negociación nacional en el campo de la cooperación al desarrollo.

Efectivamente, el establecimiento de una Comisión de Negociaciones Internacionales, dirigida por los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Planificación Nacional, fue la respuesta concebida en Costa Rica para integrar el proceso de negociaciones internacionales del país. De esta forma, esta comisión, que en el presente continúa operando con cierta debilidad, es el recurso mediante el cual se busca que los temas de comercio, cooperación económica, técnica y cultural sean analizados, discutidos y negociados dentro de una perspectiva global de la fuente internacional de que se trate.

Esta comisión, que entró en operación a finales de los años setenta, orientó su trabajo hacia las negociaciones bilaterales, campo en el que actualmente sigue operando. Sin

embargo, los temas multilaterales quedaron fuera de este esquema de negociaciones, perdiéndose la posibilidad de haber desarrollado esquemas de coordinación de la cooperación internacional con los organismos multilaterales. Debilidad que persiste y que conduce a una administración particular de los organismos internacionales de cooperación externa.

Como complemento al trabajo de la Comisión de Negociaciones Internacionales, la Dirección General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores incorporó su acción en el campo de la cooperación internacional integrada con los otros elementos de la política exterior.

La anterior situación condujo a que no se lograra una especialización por parte de la Cancillería en la administración de los temas de la cooperación al desarrollo, ya que no se logró diferenciar la especificidad del manejo de este tema. La ausencia de esta perspectiva sobre la cooperación internacional que debía manejar la Cancillería, dificultó el lograr desarrollar redes de coordinación para la cooperación internacional con el servicio exterior de la república.

El servicio exterior del país, comprendido en éste las embajadas y consulados, ofrece un potencial significativo en el esfuerzo por movilizar recursos de la cooperación internacional, siempre que el mismo responda a una estrategia establecida por el país, dentro de una perspectiva integral y coherente de manejo de la cooperación internacional como elemento diferenciado de la política exterior.

La necesidad de lograr un trabajo de mayor profundidad en el campo de la cooperación internacional, llevó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a plantearse la posibilidad de estructurar una oficina especializada en la administración de la cooperación internacional. Así y con ocasión de la reestructuración de la Dirección General de Política Exterior, se creó la Subdirección de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en noviembre de 1991.

La creación de esta nueva unidad administrativa en la Cancillería, llena una necesidad sentida en esta institución y mediante ésta se busca, por una parte, una mayor articulación del esfuerzo de cooperación internacional e, igualmente, darle un mayor valor agregado a la participación de la Cancillería en el proceso de gestión de la cooperación internacional. Esta nueva oficina de cooperación internacional de la Cancillería viene a integrarse al Sistema Nacional de Coordinación de la Cooperación Internacional y complementa la acción de MIDEPLAN en la gestión y negociación de la cooperación internacional, según lo establece la Ley de Planificación Nacional.

La cooperación internacional continuará siendo en el futuro próximo un recurso importante para el desarrollo de Costa Rica. La tendencia de los aportes que asigna la

comunidad internacional para la cooperación, continuará decreciendo para el país, lo que nos obliga a maximizar la eficiencia en cuanto a la asignación y uso que hagamos como país de estos recursos.

La estructura actual de operación para la gestión de la cooperación internacional se manifiesta débil para los desafíos que hoy y en el futuro próximo nos presenta. La presencia de múltiples agentes que actúan en la gestión de la cooperación internacional, que tienen su manifestación en la cooperación otorgada de gobierno a gobierno, los organismos multilaterales globales, regionales, subregionales, las organizaciones no gubernamentales, la cooperación entre entidades privadas.

Por otro lado, la presencia de múltiples modalidades para otorgar este tipo de recurso, como lo es la cooperación que podríamos llamar vertical, que es la otorgada por los países industrializados a los países en vías de desarrollo, la cooperación horizontal, nos obliga a evaluar los mecanismos existentes para su administración y a considerar nuevas alternativas de organización para la administración de la cooperación internacional.

Aunado a estos factores, encontramos que una utilización eficaz y eficiente de la cooperación internacional debe considerar el superar las actuales barreras existentes dentro del país para administrar los recursos de la cooperación internacional con un criterio de oportunidad.

De poca efectividad sería para el país manejar con cierta eficiencia el proceso de formulación y negociación de proyectos de cooperación al desarrollo, si los mismos una vez aprobados por las autoridades de gobierno y firmados con los organismos internacionales o países donantes de la colaboración, al ser trasladados a la instancia legislativa, permanecen por períodos prolongados de tiempo sin la ratificación parlamentaria respectiva, con el consecuente costo por comisiones de compromiso con las fuentes financieras, agregando a ello que aquella necesidad que se pensaba satisfacer pierde el sentido de oportunidad.

Otro aspecto de gran relevancia que plantea una serie

de interrogantes para los operadores de la cooperación internacional, se refiere a lo que podríamos llamar el estado del arte de la coordinación de la cooperación técnica y financiera regional y subregional centroamericana.

Efectivamente, la situación política, económica y social de Centroamérica, convirtió a esta subregión en un polo de atracción para la cooperación internacional. Producto de ello, han proliferado organismos, comisiones, comités, foros sectoriales, establecidos con el propósito de canalizar la colaboración ofrecida por las fuentes de financiamiento externo. Aunado a ello, han surgido los sistemas de programación regional que administran los organismos que tradicionalmente han trabajado en la región con programas regionales de cooperación técnica.

La participación de este conjunto de donantes o intermediadores, dentro del proceso de gestión de la cooperación internacional y, por otro lado, la particularidad del sistema de toma de decisiones en los proyectos de cooperación regional, han impedido estructurar un mecanismo de programación regional donde participen las entidades encargadas de cada país de administrar la cooperación internacional.

Esta debilidad que nos presenta el proceso de asignación y uso de recursos de cooperación al desarrollo, podría superarse si se ponen de acuerdo los países en establecer un consejo o una comisión para la programación de la cooperación regional, que se integre con las instituciones que tienen mandato por ley el administrar la cooperación en cada país de la subregión.

En lo que respecta de las alternativas de solución nacional para el caso de Costa Rica, hemos pensado que la creación de una agencia costarricense de cooperación internacional o un instituto de cooperación, que se estructure tomando la experiencia ya existente en América Latina y en otras regiones del mundo, podría ser una respuesta organizativa que permita dotar al país de una moderna estructura institucional, que establezca las condiciones para continuar desarrollando las relaciones de cooperación con la comunidad internacional.