



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
RELACIONES INTERNACIONALES**

**LA INSTAURACIÓN DE LA LEY DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO:
CAUSAS E IMPLICACIONES**

**DIAGNÓSTICO BASADO EN EL ESTUDIO DEL SISTEMA INTERNACIONAL
Y EL CONTEXTO MEXICANO (1946-2014)**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:
ÁNGEL MARTÍNEZ MELÉNDEZ**

**TUTOR DE TESIS:
MTRO. LUIS ANTONIO HUACUJA ACEVEDO**

2015





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

*“Nunca por hacer las cosas bien se ha perdido el tiempo”
Charles James Fox*

La conclusión de esta investigación representa el fin de uno de los viajes más trascendentes que he realizado en mi vida y que, desafortunadamente, no todos tienen la dicha de emprender: ésta es la travesía de mi trayectoria académica, la cual comencé cuando apenas tenía cuatro años de edad, etapa en la que aprendí a leer. Mis agradecimientos los dirijo entonces en dos sentidos. En primer lugar, dar las gracias a las personas que me inculcaron la importancia del estudio y a los seres que me ayudaron a cumplir este gran sueño, hecho realidad a base de innumerables esfuerzos, desde que era pequeño hasta llegar a este gran instante. En segundo lugar, agradecer a las personas e instituciones que contribuyeron a cerrar esta etapa con la culminación de mi licenciatura a través de esta tesis.

Mi mamá Ángeles y mi papá Ángel son sin duda las personas a quienes más debo este logro. Papás: esta meta que hoy cumpla también es suya, permítanme por favor compartirla con ustedes. Gracias mamá por todos tus regaños, tu dedicación, tu amor y todo tu tiempo porque lograste formar al hombre responsable que hoy soy. Sin ti, sin tu cariño y sin el tiempo que me dedicaste cuando era niño, yo no sería quien soy. Gracias papá por todo tu apoyo, tus ganas siempre de salir adelante y de buscar lo mejor para nosotros para que pudiéramos cumplir nuestras metas; has sido un gran ejemplo para mí y ya sigo tus pasos. Gracias a los dos porque la mejor herencia que pude haber recibido de ustedes ha sido mis estudios, su invaluable ejemplo y su amor incondicional. Los amo y amaré eternamente con todo mi ser.

A mi hermana mayor Bárbara: Agradezco el apoyo que me brindaste cuando éramos apenas unos niños al haberme ayudado con mis tareas escolares; ahora ya somos unos profesionistas, estamos en donde queríamos estar, gracias por todo, te quiero mucho hermana.

A mi hermanita menor Mariana: Agradezco tu confianza y el cariño que me tienes. Gracias por representar una motivación que me alienta a seguir adelante en esta vida. Esas charlas que hemos sostenido no son más que una muestra del gran amor que te tengo y estoy seguro de que lograrás todo y cuanto te propongas, no olvides nunca que el secreto está en la pasión y empeño que pongas en todo y cuanto hagas y en definir claramente tu objetivo y delinear tus metas; vas por muy buen camino, te felicito. Recuerda, no todo siempre sale a la primera, hay que insistir una y otra vez (todo lo que sea necesario) y verás lo que pasa, confía siempre en ti y en lo que hagas. Te quiero y amo inmensamente.

No quisiera dejar de mencionar a todos mis maestros que desde la educación básica y media superior desempeñaron un papel clave en mi formación académica. Dentro de ellos destaca mi maestra Leonarda Gómez por apoyarme,

confiar y creer en mí aún siendo yo un pequeño, sin duda ella ha marcado mi vida, gracias maestra.

Agradezco tanto a la UNAM por todo cuanto me dio. Cuando digo UNAM me refiero en especial a sus profesores e investigadores, en concreto a aquellos quienes asumen con responsabilidad su compromiso y son plenamente conscientes de que son nuestros formadores, por eso doy las gracias a quienes realizan su labor con una pasión auténtica. Agradezco a la UNAM también que me dio la oportunidad de estudiar idiomas fascinantes, doy las gracias también a cada uno de mis maestros de esas lenguas extranjeras que aprendí.

La UNAM no sería tal sin el soporte que el pueblo de México le otorga día a día con el sudor de su frente, porque parte de sus impuestos que recauda el Estado se destina para sostener una institución de tal envergadura. Quiero agradecer entonces a ese pueblo que hizo posible beneficiarme de los programas no sólo educativos sino también recreativos de la UNAM. No cabe duda de que estoy en deuda con el pueblo mexicano que hizo posible realizar un sueño y contribuyó no sólo en mi formación educativa sino también en mi formación como ser humano integral, espero algún día poder pagarlo de alguna manera.

Quiero extender también un especial reconocimiento y agradecimiento a los Doctores César y Argentina del Centro Médico Universitario porque cuando enfermé allí estuvieron para curarme. No sé cómo agradecerles todo lo que hicieron y han hecho por mí porque han sido una pieza clave en mi desarrollo.

La UNAM también me permitió conocer a otras personas excepcionales. Para la realización de esta tesis agradezco tanto a mi Normita, amiga entrañable que conocí en las aulas de la universidad. Sin tu impulso no hubiera podido decidirme en terminar lo ya comenzado. Gracias por todo. Quiero también decirte que eres un gran ejemplo para mí porque de ti aprendo mucho, eres toda una guerrera. Te quiero mucho a ti y a Mati.

A mi Karolita. Gracias por caminar juntos durante la universidad, gracias por escucharme siempre. Cada uno éramos del otro nuestro pañuelo de lágrimas pero también un aliento para seguir adelante. No tengo la menor duda de que Reny tiene a una gran mamá quien es un gran ser humano. Las quiero a ambas.

También doy gracias a mi asesor de tesis, el Mtro. Luis Antonio Huacuja. Gracias por todo su tiempo, su apoyo y sus valiosos consejos; de usted aprendí la importancia de tener una mirada crítica de los acontecimientos y de ir más allá de lo visible. También quiero darle las gracias a mi jurado: A la Dra. Valeria Valle no sé cómo agradecerle su orientación valiosísima ya que sin ésta mi trabajo de investigación no hubiera tenido la misma calidad con la que hoy lo entrego a nuestra universidad. A la Dra. Alejandra Salas-Porras y al Dr. Carlos Uscanga les doy las gracias por sus atinadas observaciones y su amable trato. También quiero mucho agradecer a la Mtra. Citlali Ayala por todo el apoyo que me brindó y su comprensión, pero sobre todo por sus importantes aportaciones y observaciones a mi trabajo.

Finalmente, agradezco a dos personas que me ayudaron a concluir la recta final de este camino: Abril y Vero. Abril: Muchísimas gracias por todo tu apoyo, tu confianza y tus valiosos consejos, tú contribuiste a que este momento llegara; gracias también porque me permitiste trabajar contigo en un área relacionada con mi interés profesional, por lo tanto, con el tema de investigación de esta tesis. Vero: Gracias por orientarme y hacerme saber lo importante que es defendernos, defender algo que es nuestro y que por derecho nos corresponde sin importar las rígidas burocracias, estructuras de poder o las personas que se presentan como obstáculos pero que no son más que retos a vencer. No me cabe la menor duda de que sin tu apoyo ni la confianza que me transmitiste yo no hubiera podido llegar a este momento, muchas gracias. Me gustaría expresarles por último el gran afecto que a ambas les tengo.

No obstante todo, el mayor de los agradecimientos que tengo es con Dios. Sin él y sin su compañía todo lo anterior no hubiera sido posible. Sé que también mis seres queridos que ya no están conmigo me acompañaron y ayudaron desde el cielo a concluir esta etapa, sobre todo ante las adversidades que enfrenté para culminar este proceso de titulación, y agradezco las experiencias buenas y malas porque de ambas siempre se aprende.

Hoy termina un ciclo pero se abren muchos más. Gracias a todos por todo, porque sin su ayuda, sin su apoyo ni su acompañamiento, este gran viaje no hubiera sido posible. Si me lo permiten, continuaré mi camino a través del sendero que Dios me ha preparado.

México, D.F., junio de 2015

angelbinich@gmail.com

“Las personas mayores aman las cifras. Cuando les habla uno de un nuevo amigo nunca te preguntan de cosas esenciales. Jamás te dicen: „¿Cómo es su voz? ¿Cuáles son sus juegos favoritos? ¿Colecciona mariposas?“ En cambio, te preguntan: „¿Qué edad tiene? ¿Cuántos hermanos tiene? ¿Cuánto gana? ¿Cuánto gana su padre?“ Y, al obtener las respuestas a estas preguntas, creen ya conocer a las personas. Si decimos a los adultos: „He visto una hermosa casa de ladrillos rojos con geranios en las ventanas y palomas en el techo...“, ellos no pueden imaginarse dicha casa. Es necesario decirles: „He visto una casa de cien mil francos“. Sólo así exclaman: „¡Qué hermosa es!“

Antoine de Saint-Exupéry, en su obra *El Principito*

“Existe una visión dominante que sostiene una mirada economicista de la realidad. Se atribuye a la capacidad de resolver un problema que en realidad va mucho más allá que lo que puede representarse con indicadores monetarios como el PIB, o la cotización de la bolsa. Muchas críticas a esa visión dominante gravitan también alrededor de lo económico. Ante perspectivas como la justicia ambiental, la equidad de género, la cultura de paz, la democracia radical, aquella visión dominante se demuestra profundamente ineficaz. [...]

En definitiva, nos encontramos a menudo ante un debate estrechamente monetarista y «PIB-céntrico» impulsado por gobiernos que quieren aumentar su PIB por todos los medios y por empresas que quieren aumentar exponencialmente sus beneficios monetarios. Una lógica que no contempla parámetros como la felicidad, la solidaridad, la problemática de género, ni la armonía con la naturaleza asociadas a diferentes formas de organización social.”

David Llistar, en su obra *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*

**LA INSTAURACIÓN DE LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL
DESARROLLO EN MÉXICO: CAUSAS E IMPLICACIONES**

**DIAGNÓSTICO BASADO EN EL ESTUDIO DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y EL CONTEXTO
MEXICANO (1946-2014)**

ÍNDICE

Introducción	I
Capítulo 1. Marco teórico y conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo	1
1.1. La cooperación internacional y su explicación a partir de las teorías de las Relaciones Internacionales	2
1.2. Tipos de interacción internacional y las distorsiones de la cooperación	9
1.3. La cooperación internacional para el desarrollo y su explicación a partir de las teorías de las Relaciones Internacionales	16
a) La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como instrumento de la cooperación internacional para el desarrollo	20
b) Usos de la cooperación internacional para el desarrollo	21
1.4. Clasificación de la cooperación internacional para el desarrollo	23
Conclusiones	33
Capítulo 2. EL ESCENARIO EXTERNO: El sistema internacional de cooperación para el desarrollo: aproximación a sus actores, estructura y dinámica histórica (1946-2014)	35
2.1. El sistema internacional	36
a) Los actores	37
b) La estructura	38
c) El proceso o dinámica (funcionamiento)	40
2.2. Los actores, la distribución de poder y el proceso histórico del sistema internacional de cooperación para el desarrollo	40
2.2.1. Primera etapa: La incidencia del conflicto Este-Oeste y Norte-Sur en la configuración del sistema internacional de cooperación para el desarrollo (1945-1989)	41
2.2.2. Segunda etapa: El fin del sistema bipolar, la “fatiga de la ayuda” y su nueva arquitectura en el marco del neoliberalismo (1990-2000)	62
2.2.3. Tercera etapa: El sistema internacional de cooperación para el desarrollo en el periodo 2000-2014: coexistencia de modelos diferenciados: del CAD a la Cooperación Sur-Sur y los países árabes	69
Conclusiones	77
Capítulo 3. EL ESCENARIO INTERNO: México en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo (1946-2007)	79
3.1. Primera etapa: El rechazo al activismo en el exterior, la independencia relativa y la posición de México como receptor en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo (1946-1970)	80
3.2. Segunda etapa: Inicios y consolidación del papel dual de México como receptor y oferente del Sur en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo (1970-2000)	90
a) La inserción de México como receptor y oferente del Sur como estrategia para diversificar sus relaciones comerciales (1970-1982)	90
b) El gobierno mexicano en la priorización del papel de México como	94

oferente: instrumento para la pacificación en Centroamérica y la promoción del modelo económico neoliberal en la región (1982-2000)	
3.3. Tercera etapa: La (in)governabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo en México durante el periodo 2000-2007	108
Conclusiones	112
Capítulo 4. DIAGNÓSTICO sobre las causas de la instauración de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México y factores que determinaron su contenido (2007-2014)	113
4.1. La cooperación internacional para el desarrollo en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012)	114
4.2. Antecedentes y proceso de la instauración de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México (2007-2011)	118
4.3. Análisis de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo	124
4.3.1. El espíritu de la ley	124
4.3.2. El objetivo de la ley	133
4.3.3. Estructura y componentes de la ley	135
a) La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)	138
b) El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)	143
c) El Registro de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Sistema de Información en la materia	144
d) El Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID)	146
4.4. Evaluación de la aplicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo al 31 de diciembre de 2014	147
Diagnóstico	152
Conclusiones y comprobación de hipótesis	155
Bibliografía y fuentes de consulta	167
Entrevistas	181
Anexo 1. Lista de receptores de AOD del CAD, efectiva para los años 2014, 2015 y 2016	
Anexo 2. Modificaciones de Felipe Calderón a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo presentada por el Congreso de la Unión	

INTRODUCCIÓN

El 6 de abril de 2011 se promulgó en México la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y entró en vigor a los diez días siguientes. La instauración¹ de dicha ley fue una iniciativa de la Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, la senadora Rosario Green, quien presentó su propuesta el 8 de marzo de 2007 ante dicho Senado.

Para entender cabalmente lo que significa la instauración de un ordenamiento jurídico como la LCID en un país como México, es fundamental preguntar por las causas que originaron su creación y los factores que incidieron en la definición de su diseño y contenido. Asimismo, para lograr identificar dichas causas y factores es necesario contextualizar el fenómeno en cuestión –la instauración de la LCID en México– tanto en el plano interno como en el internacional debido a que el ámbito de acción de dicha legislación mexicana sucede no sólo en el nivel doméstico, sino también –y sobre todo– en la escena internacional.

En esta investigación, el nivel interno explora cuál ha sido el papel que ha tenido la cooperación internacional para el desarrollo para el Estado mexicano. Por su parte, el nivel internacional estudia el escenario en el que se inserta ese Estado y sus acciones de cooperación, es decir, el escenario del *sistema internacional de cooperación para el desarrollo*. Considerar la imbricación entre lo interno y lo externo permite profundizar en el análisis, tomando en cuenta la posición que ha ocupado México dentro de dicho sistema a través del tiempo. Además, explorar el escenario interno y externo contribuye a explicar la situación actual de ese país en el sistema referido e interpretar adecuadamente tanto el significado como la orientación política y las implicaciones que tiene la instauración de un ordenamiento jurídico como la LCID.

¹ Es importante precisar que instaurar significa “Establecer o fundar una cosa que no existía, especialmente costumbres, leyes o formas de gobierno”. *Cfr.* Diccionario Manual de la Lengua Española Vox, Larousse Editorial, S.L, 2007, 1376 pp. Asimismo, el Diccionario de la Real Academia Española señala que instaurar significa *establecer, fundar o instituir*.

Durante 1946-1970, aproximadamente, México se caracterizó por ser un receptor neto de ayuda externa. Posteriormente, de 1970 a la actualidad ha desempeñado, al igual que otros países del Sur, la dualidad de un rol como receptor y oferente (dentro de este último destaca como socio²). La evolución de su papel ha estado supeditada, en cierta forma, por la estructura del sistema internacional de cooperación para el desarrollo del cual ese Estado forma parte.

Dicho sistema también ha evolucionado. Durante la Guerra Fría (1946-1989) se caracterizó por ser bipolar y heterogéneo ya que Estados Unidos (EEUU), líder del bloque capitalista, otorgaba su ayuda externa (Ayuda Oficial al Desarrollo–AOD) principalmente para contener el comunismo. Por su parte, la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) hacía lo mismo pero en el sentido opuesto, es decir, para combatir al capitalismo. En el marco del conflicto bipolar las relaciones entre el Norte y el Sur que de por sí ya eran asimétricas y desiguales –debido, en parte, a la colonización de Asia y África durante los siglos XIX y XX– se deterioraron aún más. La cooperación Sur-Sur nació en un principio como una alternativa a esa relación de verticalidad asimétrica-desigual de la lógica de las relaciones entre el Norte y el Sur y se fortaleció en la década de los setenta. El papel de dualidad (receptor-oferente) que hoy en día desempeñan actores del Sur se debe en gran medida a ese antecedente.

Sin embargo, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo cambió ante la desintegración de la URSS y el fin del mundo bipolar. El bloque vencedor, es decir, el capitalista, liderado por EEUU, había logrado crear desde la década de los sesenta instituciones internacionales perdurables como el Comité de Asistencia o Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La presidencia del CAD siempre estuvo a cargo de EEUU durante todo el periodo que duró la Guerra Fría³, lo que evidencia la hegemonía de ese país dentro del Comité, sobre todo por el contexto de dicha guerra.

En la literatura contemporánea del tema se identifican como *donantes tradicionales* de ayuda externa a los países que durante la segunda mitad del siglo XX ingresaron al CAD⁴ para distinguirlos de actores del Sur que han cobrado cada

² El papel de socio consiste, en términos generales, en ofertar recursos técnicos a un país de menor desarrollo relativo sumados a los aportes financieros que otorga un país desarrollado de renta alta.

³ Cfr. Cuadro 5 del capítulo 2 de la presente tesis: “*Presidentes del CAD, nacionalidad y procedencia laboral inmediata (1961-2013)*.”

⁴ Dichos países son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, EEUU, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. El artículo de Nils-Sjard Schulz titulado “La tercera ola de actores del desarrollo” escrito en noviembre de 2010, señala que los donantes tradicionales son los miembros del CAD, sin embargo, dado que dicho artículo se escribió en 2010, la presente investigación diferencia a aquellos países que ingresaron a dicho Comité en el siglo XX de los que se adhirieron a partir del año 2000, es decir, Corea del Sur en 2010, e Islandia, República Checa, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia en 2013, porque a diferencia de los primeros, estos últimos seis países se adhirieron al CAD en un contexto internacional totalmente diferente, en donde el CAD de la OCDE ha buscado atraer a países del Sur (como los anteriormente referidos, es decir, los que

vez más relevancia como oferentes importantes de cooperación, pero que se diferencian de los donantes tradicionales porque aún enfrentan problemas internos de pobreza y desigualdad social y defienden su papel dual de receptores y oferentes, además de que no pertenecen al CAD. Dentro de esos países destacan Brasil, India y China⁵ entre los principales, pero también incluye a América Latina en general. Otro grupo de actores importantes en la oferta de ayuda para el desarrollo son los países árabes, pero se diferencian del grupo de países anteriormente mencionados porque no comparten el mismo sistema de valores culturales ni sociales, ni la misma forma de organización política. Por lo anterior es que en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo coexisten tres modelos diferenciados: el del CAD, el de los países del Sur como Brasil, China e India que no pertenecen ni a la OCDE ni mucho menos al CAD, y el de los países árabes.⁶

Pese a los intentos del CAD de los últimos años en involucrar como “donantes emergentes” a países del Sur como Brasil, India y China (lo que significaría eventualmente que abandonen su papel de receptores para convertirse exclusivamente en donantes netos), esos países no han estado de acuerdo, por lo que han contradicho tácita o explícitamente dicha ideología del CAD negándose a seguir el modelo de gestión de la oferta de cooperación como el CAD lo plantea.

México también comparte características con los tres países del Sur señalados anteriormente en el sentido de que es un oferente importante de cooperación (sobre todo en Centroamérica y el Caribe), y está clasificado por el CAD como país de renta media-alta, pero a la vez también enfrenta problemas internos en las variables de la pobreza⁷ y la desigualdad social⁸. Ante ello se presenta una

ingresaron en 2010 y 2013) como “donantes emergentes” y convertirlos exclusivamente en oferentes netos con el objetivo de que abandonen por completo su rol dual (receptores-donantes).

⁵ Bruno Ayllón señala que la oferta de cooperación de estos tres países no constituye una dinámica nueva pero actualmente (primera década del siglo XXI) la intensidad de los recursos técnicos y financieros que aportan es mayor que en décadas anteriores. Cfr. Ayllón, Bruno, “El papel de los donantes emergentes en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo: el caso de Brasil”, en Rodríguez Manzano, Irene y Carlos Trejo García (eds.), *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, Madrid, Libros de Catarata, 2009, p.282

⁶ Julie Walz y Vijaya Ramachandran diferencian puntualmente dichos modelos en su artículo “Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance”, Center for Global Development, Working Paper 273, Washington, DC, 2011, 28 pp.

⁷ Con base en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en México se tenían contabilizados en el año 2012 53.3 millones de habitantes en pobreza; considerando que la población de ese país en el mismo año era de 116.9 millones de habitantes según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) entonces el porcentaje de la población en condiciones de pobreza era del 45.5% (¡casi la mitad!). Según el mismo CONEVAL “Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.” Cfr. CONEVAL, *Medición de la pobreza*, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/6Y4A3O>, [consulta: 25 de febrero del 2015].

⁸ De los 29 países que actualmente integran la OCDE, México se coloca en el primer lugar en cuanto a la desigualdad social puesto que el 10% de la población con los ingresos más altos tienen hasta 30.5 veces más respecto al 10% de la población con los ingresos más bajos. Cfr. Verduco Alberto,

interrogante fundamental: ¿México se apresta a seguir la ideología y el modelo del CAD como país “donante emergente” o, por el contrario, propone su propio modelo conforme a las características de la realidad interna que aún enfrenta en los temas de la pobreza y la desigualdad social?

De allí la importancia en contextualizar tanto en el nivel interno como en el externo el fenómeno suscitado en México respecto a la instauración de su LCID de la cual se desprenden todos los instrumentos para gobernar la cooperación internacional para el desarrollo de ese país y sentar las primeras bases de una política en la materia. Como ya dijimos, averiguar las causas fundamentales que provocaron que ese fenómeno aconteciera en México es esencial porque permitirá realizar una aproximación a saber en qué medida las causas de la creación de la LCID se atribuyen a motivaciones de índole interno o si responde al contexto de la estructura (distribución de poder) y al funcionamiento actual del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Si este trabajo de investigación logra diagnosticar dichas causas, también podría explicar potencialmente el sentido, la orientación política y los contenidos que le dieron a ese ordenamiento jurídico (LCID) los actores políticos que provocaron su instauración. A su vez, analizar los contenidos de la LCID podría contribuir en descubrir –una vez analizado el sistema internacional de cooperación para el desarrollo y el contexto interno en México– si la instauración de la LCID se debió a causas de índole doméstico o responde más a elementos de carácter exógeno.

OBJETIVO GENERAL

- Diagnosticar las causas de la instauración de la LCID en México y los factores que determinaron su contenido, a partir de un análisis integral que tenga en cuenta no sólo el contexto interno sino también el internacional, independientemente de que hayan existido o no causas y/o factores en uno u otro nivel (interno o externo).

Es pertinente precisar que en esta investigación las causas representan la razón o el motivo que explica la instauración de un ordenamiento jurídico específico en materia de cooperación internacional para el desarrollo en México (LCID). Por su parte, los factores se refieren a las circunstancias o elementos que influyeron en la determinación del diseño, contenido y orientación (política) de la LCID. En otras palabras, las causas explican el fenómeno o acontecimiento como tal (la creación de la LCID), mientras que los factores se enfocan en la explicación o razón de ser del diseño, contenido y orientación que se le dieron a dicho ordenamiento jurídico.

Mario, OCDE: *desigualdad social aumenta en México*, [en línea], El Universal, viernes 20 de junio de 2014, Dirección URL: <http://goo.gl/NM1bCb>, [Consulta: 25 de febrero del 2015].

OBJETIVOS ESPECÍFICOS (METAS)

1. Explicar la cooperación internacional para el desarrollo desde el punto de vista conceptual y teórico, así como analizar por qué a dicho fenómeno se le denota también con la terminología de ayuda externa o extranjera (*foreign aid*) y, si desde el punto de vista práctico, constituyen acciones diferenciadas o no (capítulo 1).
2. Estudiar el *sistema internacional de cooperación para el desarrollo* a través de sus tres componentes: *actores, distribución de poder (estructura) e interacciones históricas* de 1946 a 2014, como base para poder determinar posteriormente si existieron causas externas que pudieran haber condicionado o incidido en la conducta del Estado mexicano sobre la instauración de la LCID, el contenido o diseño de ésta y/o su orientación (capítulo 2).
3. Estudiar el contexto interno de México, su posición en el sistema internacional de ayuda para el desarrollo durante 1946-2007⁹, así como la gobernabilidad mexicana en la materia en dos vertientes: por un lado, la voluntad o falta de voluntad política en el tema y, por el otro, el sistema institucional interno de gobernabilidad en la materia, como base para determinar posteriormente si existieron causas internas que pudieran haber provocado el impulso de un instrumento jurídico como la LCID con su posterior instauración el 06 de abril de 2011 (capítulo 3).
4. Diagnosticar las causas de la instauración de la LCID en México publicada en el DOF en el año 2011 y los factores que determinaron su contenido, tomando como base el análisis realizado previamente del sistema internacional de cooperación para el desarrollo y del contexto mexicano (capítulo 4).

PREGUNTA PRINCIPAL DE LA INVESTIGACIÓN

¿Cuáles fueron las causas que impulsaron la instauración de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México en 2011 y qué factores determinaron su contenido?

⁹ El 2007 es el año en que la presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, la senadora Rosario Green, presentó su propuesta de ley en materia de cooperación internacional para el desarrollo. A lo anterior se debe el corte temporal realizado en el capítulo 3 sobre la posición que había ocupado México hasta entonces en el sistema internacional en la materia. Sin embargo, el capítulo 4 considera el periodo 2007-2014 en aras de contextualizar tanto en el plano interno como internacional la presentación de la propuesta de ley de Rosario Green, su negociación y finalmente su instauración, además de que dicho capítulo también contiene una evaluación sobre la aplicación de la LCID desde que entró en vigor (16 de abril 2011), hasta el 31 de diciembre de 2014.

HIPÓTESIS GLOBAL

La instauración de la LCID en México respondió a la convergencia de causas internas y externas. A su vez, el cruce de dichas variables (causas) representó los factores que determinaron el diseño y el contenido del ordenamiento jurídico referido:

* CAUSAS INTERNAS *

La ingobernabilidad¹⁰ de la cooperación internacional para el desarrollo en México – inestabilidad institucional y discontinuidad de la voluntad política entre un sexenio y otro– motivó internamente la instauración de un marco jurídico específico para contribuir, primero, a terminar con el problema de la ingobernabilidad referida y, segundo, a construir una política en la materia (capítulos 3 y 4).

* CAUSAS EXTERNAS *

La ideología del CAD de la OCDE –que versa en promover que los países de renta media abandonen gradualmente su papel dual de oferentes-receptores, sean catalogados entonces como “donantes emergentes” y lleguen a convertirse exclusivamente en donantes netos conforme al modelo de gobernabilidad de la cooperación del CAD– provocó la instauración de la LCID en México, país de renta media que adoptó dicho modelo al verse atraído por la ideología de ese Comité (capítulos 2 y 4).

Con base en lo anterior y según el CAD, los “donantes emergentes” deberán aplicar el *modelo de gobernabilidad CAD-OCDE* en materia de cooperación internacional para el desarrollo en sus respectivas políticas en la materia:

Modelo CAD-OCDE:

1. Contar con estrategias, políticas y marcos institucionales adecuados para la cooperación al desarrollo
2. Contar con un sistema de seguimiento y evaluación de resultados
3. Realizar un esfuerzo aceptado para dar cooperación (p.ej. AOD/PIB superior al 0.2% o un volumen de AOD superior a 100 millones de dólares estadounidenses)¹¹

¹⁰ Entendemos por *gobernabilidad* a la estabilidad institucional y política así como la efectividad en la toma de decisiones y la administración del Estado, la cual se fomenta y fortalece a través de políticas públicas coherentes y que responden a las necesidades de cada país. *Cfr.* Organización de los Estados Americanos, *Políticas Públicas y Gobernabilidad*, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/avna4N>, [consulta: 4 de noviembre de 2014]. Por consiguiente, la ingobernabilidad sería la ausencia (o falta) de lo anteriormente definido.

¹¹ OCDE, *Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*, [en línea], Dirección URL, [http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/SPANISH%20-%202016-01-14%20-%20Joining%20the%20DAC%20\(2\).pdf](http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/SPANISH%20-%202016-01-14%20-%20Joining%20the%20DAC%20(2).pdf), [última fecha de consulta: 23 de marzo de 2015].

* FACTORES *

El cruce de variables sobre las causas internas y externas determinó, a su vez, el contenido, diseño y la orientación política de la LCID, es decir, la posición de México en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo como un actor alineado tácitamente con el modelo del CAD, en consecuencia, con su ideología. Por lo tanto, las causas internas como externas son los factores que dan explicación al contenido de la LCID.

VARIABLES INTERVINIENTES

La hipótesis planteada anteriormente no estaría completa sin considerar las siguientes variables intervinientes:

1. *La pertenencia de México a la OCDE a partir de 1994.* Esta variable ha provocado que ese país –a diferencia de Brasil, China o India quienes no pertenecen a la OCDE– siga los lineamientos establecidos por ese organismo internacional y no los contradiga, aproximándolo a actuar en materia de cooperación para el desarrollo como lo establece el CAD aunque no pertenezca a éste.
2. *Las crisis económicas mundiales que han afectado a los donantes tradicionales del CAD (principalmente a EEUU y la Unión Europea) durante 2007-2009 y la implantación de modelos neoliberales en la década de los noventa.* Lo anterior ha dado pie a que los principales donantes tradicionales reduzcan su financiamiento hacia los países de renta media y renta media alta e induzcan a estos últimos a involucrarse más como donantes en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

CAUSAS DE LA INSTAURACIÓN DE LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO Y FACTORES QUE INCIDIERON EN SU DISEÑO Y CONTENIDO

VARIABLE INTERVINIENTE 1

CAUSAS INTERNAS DE LA INSTAURACIÓN DE LA LCID

La **ingobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo en México**— inestabilidad institucional y discontinuidad de la voluntad política entre un sexenio y otro— motivó internamente la instauración de un marco jurídico específico para contribuir, primero, a terminar con el problema de la ingobernabilidad referida y, segundo, a construir una política en la materia.

CAUSAS EXTERNAS DE LA INSTAURACIÓN DE LA LCID

La **ideología del CAD de la OCDE** —que versa en promover que los países de renta media abandonen gradualmente su papel dual de oferentes-receptores, sean catalogados entonces como “donantes emergentes” y lleguen a convertirse exclusivamente en donantes netos conforme al modelo de gobernabilidad de la cooperación del CAD— provocó la instauración de la LCID en México, país de renta media que adoptó dicho modelo al verse atraído por la ideología de ese Comité.

VARIABLE INTERVINIENTE 2

FACTORES QUE DETERMINARON EL CONTENIDO DE LA LCID

El cruce de variables sobre las causas internas y externas determinó, a su vez, el contenido, diseño y la orientación política de la LCID, es decir, la posición de México en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo como un actor alineado tácitamente con el modelo del CAD, en consecuencia, con su ideología. Por lo tanto, las causas internas como externas son los factores que dan explicación al contenido de la LCID.

IMPORTANCIA DEL TEMA

De las fuentes bibliográficas que tratan la instauración de la LCID en México en ninguna se aborda el tema desde el enfoque que esta investigación lo hace, es decir, no existen investigaciones de profundidad que expliquen las causas centrales que originaron la creación de dicho ordenamiento jurídico en México ni los factores que determinaron su contenido. En ese sentido, este trabajo representa un parteaguas en la línea de investigación referida.

Los estudios que se han escrito al respecto analizan la creación de la LCID sólo desde el ámbito interno, y se enfocan desde el punto de vista de la construcción de una política de Estado, pero pierden de vista el contexto externo, es decir, el marco del sistema internacional de cooperación para el desarrollo y lo que está pasando en éste. Por ejemplo, no se aborda que en dicho sistema coexisten actualmente por lo menos tres modelos diferenciados de oferta de cooperación: el primero es el de los donantes tradicionales del CAD de la OCDE; el segundo el de países del Sur como Brasil, India y China que defienden a la vez su papel como receptores; y el tercero el de los países árabes. En ese sentido, el CAD intenta convencer al segundo grupo, considerados países de renta media-alta, para que se conviertan en donantes netos y se adhieran eventualmente al CAD conforme a los estándares o reglas del modelo de dicho Comité. Este contexto externo lo aborda nuestra investigación que además es fundamental para explicar las causas de la instauración de la LCID en un país como México que también está clasificado por el CAD como país de renta media-alta, sin embargo, al igual que Brasil, China e India enfrenta problemas de pobreza y desigualdad social al interior.

Por otro lado, el presente tema de investigación es relativamente novedoso puesto que a pesar de que la iniciativa de ley propuesta por la senadora Rosario Green se presentó el 8 de marzo de 2007, no fue hasta el 6 de abril de 2011 (después de cuatro años de negociación) que se publicó en el DOF y entró en vigor a los diez días siguientes.

Además, otra de las aportaciones importantes de este trabajo está en la forma de enlazar, relacionar y presentar la información para ofrecer una explicación científica al fenómeno social acontecido en México sobre la instauración de su LCID. Esta característica le otorga a nuestro trabajo la propiedad de originalidad. Por ejemplo, los cuatro objetivos específicos (o metas) planteados anteriormente y, por ende, los cuatro capítulos de la investigación misma, están fuertemente concatenados o ligados entre sí para poder lograr el objetivo principal.

Por último, el primer capítulo de este trabajo plantea las bases teórico-conceptuales de la investigación, en este caso, adentra al lector a la comprensión de la cooperación internacional para el desarrollo e intenta construir un puente entre lo teórico y lo práctico que es fundamental para poder comprender los tres capítulos subsiguientes.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

“[...] por haber surgido en un momento y en un contexto específico se hace relevante y necesario realizar una lectura crítica de las teorías, para evitar que junto a su divulgación como universales, acentúen el fenómeno de la dependencia cultural entre los pueblos y promuevan un mundo desigual [...]. Las teorías cargan consigo valores y vehiculizan intereses de las naciones cuyos intelectuales las conciben, por más objetivas que se presenten.”¹²

Gladys Lechini, 2009

Los autores que han tratado el tema de la cooperación internacional la definen de formas distintas. Asimismo, cada enfoque teórico atribuye a dicha cooperación cualidades o valores divergentes, por ejemplo, positivos en el caso del liberalismo de Robert Owen Keohane o negativos según el realismo político de Hans Morgenthau quien la considera potencialmente peligrosa¹³. Existe entonces la posibilidad de que haya ausencia de un consenso conceptual sobre la cooperación internacional. Sólo por citar un ejemplo, Robert O. Keohane reconoce que “[...] el problema se origina en las definiciones deliberadamente poco convencionales que se adoptan del término cooperación.”¹⁴

Lo anterior representa una dificultad desde el punto de vista conceptual al querer abordar lo que en la literatura se le refiere como *cooperación internacional para el desarrollo*. Por si fuera poco, es común observar además que al fenómeno al cual se le denota con dicha terminología también se le refiera como *ayuda* o *asistencia externa*. Esta cuestión genera aún mayor confusión porque hace pensar en cosas disímiles: que se hable de lo mismo pero con diferentes nombres o bien, por el contrario, que sean dos fenómenos distintos y por ello les correspondan términos diferentes.

Por lo anterior, este capítulo tiene como objetivo principal explicar la cooperación internacional en general y la cooperación internacional para el desarrollo en particular. Asimismo, intentaremos determinar por qué a esta última

¹² Lechini, Gladys, “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 11, junio de 2009, revista de publicación electrónica, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), Universidad Autónoma de Madrid, España, p. 58

¹³ Morgenthau, Hans, citado en Robinson, James, “La posibilidad de la cooperación” en Markus Gottbacher y Simone Lucatello (comps.), *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo, los retos del siglo XXI*, México, Instituto Mora, 2008, p. 73

¹⁴ Keohane, Robert O., en Ayllón, Bruno, “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”, en *Carta Internacional*, Núm. 2, Vol. 2, Brasil, Centro Internacional de Investigación de la Universidad de São Paulo, Octubre de 2007, p. 43

se le refiere también como ayuda externa, es decir ¿es una cuestión sinonímica o responde a fenómenos diferenciados desde el punto de vista práctico?

Es importante aclarar desde el principio que la cooperación internacional no es lo mismo que la cooperación internacional para el desarrollo porque mientras que la primera es genérica, la segunda es específica al tener un objetivo explícito. A pesar de no ser lo mismo aún existe una “[...] tendencia a caer en un error metonímico al asociar la cooperación internacional (en general) con aquella implementada con miras al desarrollo de los países menos adelantados, es decir, con la cooperación internacional para el desarrollo en particular.”¹⁵

La siguiente definición del año 2012 confirma lo anterior: “La **Cooperación Internacional** es la relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, **con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas**”¹⁶. Esta definición es inadecuada porque la cooperación internacional puede tener cualquier objetivo no sólo el desarrollo, por ejemplo, concertar alianzas bélicas, abrir nuevos mercados, determinar límites territoriales, combatir cualquier problema en común, etc. En realidad la definición anteriormente citada se refería a la cooperación internacional para el desarrollo que es específica.

A continuación exponemos cómo son abordados en la literatura los conceptos de las dos clases de cooperación anteriormente referidas. Al respecto, los enfoques teóricos de las RRII como el de las escuelas realistas, liberales y marxistas pueden arrojar luz para comprender mejor el tema si son contrastadas.

1.1. La cooperación internacional y su explicación a partir de las teorías de las Relaciones Internacionales

En la literatura del tema algunos autores, por ejemplo, Ernesto Soria, abordan conceptualmente la cooperación internacional definiendo primero el concepto de cooperar. De esa forma dicho autor retoma el significado enciclopédico de la palabra referida y señala que “[...] la cooperación significa la acción conjunta de dos o más partes para la consecución de objetivos comunes.”¹⁷

¹⁵ Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM-FCPyS, 1999, pp.13-14, citado por Becerril Martínez, Ricardo Daniel, *El eje sur-sur en la cooperación técnica brasileña como instrumento de política exterior (2003-2010)*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS UNAM, México, 2013, p.10

¹⁶ Red Argentina para la Cooperación Internacional, *Manual de Cooperación Internacional – Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil (OSC)*, [en línea], primera parte, Argentina, 2012, p. 25, Dirección URL: <http://www.raci.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/Capitulo-1.pdf>, [Consulta: 31 de octubre de 2014]

¹⁷ Alonso, Martín, *Enciclopedia del idioma*, 3 Tomos, Ed Aguilar, México, 1988, p. 1213, citado por Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo...*, op. cit., p. 13

Igualmente, Ángel Martínez González-Tablas toma como base el concepto de cooperación del Diccionario de la Real Academia de la Lengua donde se indica que es “obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”¹⁸ y retoma además el concepto de la obra de Marx del Tomo I de *El capital* en donde se dice que la cooperación es “la forma de trabajo de muchos obreros, coordinados y reunidos con arreglo a un plan, en el mismo proceso de producción o en procesos de producción distintos, pero enlazados.”¹⁹ Con base en lo anterior, Martínez González-Tablas intenta dar una definición propia e indica que cooperar:

“[...] implica compartir un trabajo o tarea, hacer algo con otros de forma coordinada, conforme a un plan y con cierto grado de voluntariedad que suele estar alentado por algún tipo de interés o beneficio mutuo [...]”²⁰

Lo que han definido los autores citados es la cooperación y a lo que quieren llegar es a la definición de cooperación internacional, entonces Soria Morales lo que hace al respecto es sugerir que esta última es lo mismo sólo que “[...] se da cuando las partes cooperantes son países u organismos internacionales o cuando se trata de instituciones que se encuentran en países distintos.”²¹ En esa lógica autores como Horacio Rodríguez Vázquez definen la cooperación internacional simplemente como “[...] un conjunto de acciones y/o recursos **que intercambian actores de diferentes países**, de manera voluntaria y conforme a sus estrategias e intereses.”²²

Basar la definición y el análisis de la cooperación internacional en el concepto de cooperar del diccionario agregándole el elemento de internacionalidad por la territorialidad o ubicación geográfica de los actores cooperantes, puede ser válido en primera instancia para comprender lo que supone la cooperación (como mostramos en las definiciones anteriores), sin embargo, es limitado porque el elemento *internacional* va más allá de la mera ubicación geográfica y territorial (física) de los actores.

Cuando el escenario en el que se pretende llevar a cabo la cooperación es el internacional existen factores en éste que pueden provocar que la esencia de la definición de cooperación de la Real Academia no sea necesariamente la misma. Hay elementos característicos importantes que forman parte inherente del escenario internacional y que llegan a determinar la forma del acto cooperativo en dicho escenario, nos referimos concretamente al factor de la *anarquía*, es decir, a lo que Alexander Wendt define como la ausencia de una autoridad política centralizada²³, la cual puede incidir en qué tan factible puede ser la cooperación

¹⁸ Cfr. Martínez González-Tablas, Ángel, (coord.), *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, Barcelona, Icaria editorial, 1996, p.33

¹⁹ *Idem*

²⁰ *Ibidem*

²¹ Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo...*, *op. cit.*, p. 13

²² Rodríguez Vázquez, Horacio, “La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana”, en Pollack, Aaron, (coord.), *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*, Instituto Mora, México, p. 9

²³ Esta definición de anarquía pertenece a Alexander Wendt, Cfr. Wendt, Alexander, “*La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la policía del poder*”, en Revista

en el escenario internacional pues, como sostiene Kalevi J. Holsti, un elemento fundamental en una relación de cooperación es la aplicación de reglas y pautas (protocolos de actuación) que dominarán las futuras transacciones con miras a cumplir el acuerdo cooperativo.²⁴ Entonces, al estar presente el factor anárquico en las relaciones internacionales existe el riesgo de que las reglas y protocolos de actuación de las que habla Kalevi Holsti puedan llegar a no cumplirse por los actores involucrados al no existir una autoridad política en el escenario internacional que pueda garantizar su cumplimiento.

Del punto anterior parten los debates surgidos desde la explicación teórica de las RRII, en donde uno de los más importantes y controvertidos es el que se da entre realistas y liberales sobre la posibilidad/imposibilidad de la cooperación en el escenario internacional y las ventajas/desventajas o peligros que ésta representa.

Así, para el liberalismo de Robert Keohane, la cooperación internacional, aunque no es fácil de lograr ni de mantener a través del tiempo, es posible o factible, además de ser necesaria porque cooperar puede generar considerables beneficios y el no hacerlo altos costos.²⁵ Para esta corriente del pensamiento liberal, la imagen anárquica de las relaciones internacionales está superada con los regímenes internacionales²⁶, es decir, que la anarquía puede contrarrestarse porque según el liberalismo de Robert Keohane los Estados son capaces de consensuar un “[...] conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales [...]”²⁷ Respecto a lo anterior, los liberales reconocen que existe la anarquía, sin embargo, desde su perspectiva ellos argumentan que puede contrarrestarse.

Asimismo, Robert Keohane sostiene que la cooperación supone compatibilidad de políticas o intereses entre las partes, es decir, construir intereses colectivos, sin embargo, reconoce que es complicado lograrlo porque, si se opta por cooperar, cada parte deberá forzosamente realizar un ajuste de sus propias políticas a fin de coordinarlas con terceros Estados²⁸ y así lograr la convergencia de intereses ya que éstos en un principio son incompatibles entre sí, por lo que tienen que modificarse o reajustarse para poder cooperar. Asimismo, Gino Pauselli, citando a Moravcsik A., apunta que:

“La escuela del liberalismo permite explicar las RRII a partir de características internas de los Estados. En este sentido, el liberalismo centra la explicación del fenómeno de las RRII en las variaciones en las preferencias de los Estados [sic], y no en el interés

Académica de Relaciones Internacionales, núm. 1, marzo de 2005, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), Universidad Autónoma de Madrid, p. 6

²⁴ Holsti, Kalevi J., en Ayllón, Bruno, “La Cooperación Internacional para el Desarrollo...”, *op. cit.*, p. 33

²⁵ Keohane, Robert O., citado por Robinson, James, *op. cit.*, p. 73

²⁶ Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 1995, p. 214

²⁷ Stephen D. Krasner, “International Regimes”, en Borja Tamayo, Arturo (*comp.*), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE AC, 2005, p. 220

²⁸ Keohane, Robert O., en Borja Tamayo (*comp.*), *Interdependencia...*, *op. cit.*, p. 207

nacional o distribución de capacidades materiales que son dadas a partir del lugar que ocupa cada Estado en el sistema internacional.”²⁹

Como observamos, la teoría liberal no considera en su análisis la estructura del sistema internacional lo que significa que, para la escuela liberal, no hay configuración o distribución de poder surgida de las relaciones entre los actores.³⁰

En contraposición al realismo que predominó en la teorización de las RRI durante casi cuarenta años (1940-1970)³¹, el liberalismo planteó que para finales de la década de los setenta “[...] el elemento político-militar dejaba de ser primordial en las relaciones internacionales y una característica central de esa etapa es que desaparece la jerarquía en los temas de la agenda mundial”.³² Este pensamiento de la escuela liberal de Robert Keohane evidencia que el liberalismo venía a contradecir a la teoría dominante en las RRI del realismo político.

Por otro lado, Gino Pauselli apunta que, en contraposición, los realistas como Hans Morgenthau y neorrealistas como Waltz, dan explicación a:

“[...] la realidad internacional a partir del interés primario de los Estados de maximizar su supervivencia, seguridad o poder (como instrumento para los otros dos primeros objetivos), tanto a partir del objetivo final de la dominación de otras naciones (Morgenthau 1986), o de las características de la estructura en la cual están insertos (Waltz 1988).”³³

Morgenthau retoma los postulados de autores como Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes quienes son considerados como realistas. En ese sentido “[...] la *tradición hobbesiana* describe las relaciones internacionales como un estado de guerra de todos contra todos”.³⁴

A diferencia del liberalismo, los neo-realistas como Waltz toman en cuenta en su análisis la estructura del sistema internacional (configuración del poder) y el realismo de Morgenthau sostiene que al imperar la anarquía cada Estado buscará su supervivencia a través de la defensa de su propia seguridad y del poder, ya que ninguna autoridad mayor se los garantiza, lo que propiciará una situación pura de conflicto dado que:

²⁹ Pauselli, Gino, “Teorías de las Relaciones Internacionales...”, *op. cit.*, p. 83

³⁰ Más adelante abordaremos con mayor profundidad el concepto de estructura, la definición que dimos anteriormente la retomamos de Esther Barbé, *Cfr. Barbé, Esther, op. cit.*, p. 197

³¹ Prado Lallande, Juan Pablo, “Teorías positivistas y crítica de las Relaciones Internacionales. Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional”, en Paulino Arellanes (*coord.*), *Teorías de las Relaciones Internacionales en la práctica*, BUAP–Editorial Patria, México, 2009, p. 31; y, Salomón González, Mónica, “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, en *Revista Cidob D’Afers Internacionals*, núm. 56, diciembre 2001-enero 2002, [en línea], Dirección URL: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf. [consulta: 09 de noviembre de 2014]

³² Keohane, Robert O., Nye, Joseph, citados en Cid Capetillo Ileana, “La discusión sobre los actores en el escenario internacional”, en *Política y Cultura*, núm. 10, verano, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 1998, p. 52,

³³ Morgenthau y Waltz, citados en Pauselli, Gino, “Teorías de las Relaciones Internacionales...”, *op. cit.*, p. 80

³⁴ Barbé, Esther, *Relaciones...*, *op. cit.*, p. 47

“La existencia de un sistema anárquico supone la falta de una autoridad centralizada, lo que acrecienta la competencia y el poder **y vuelve muy difícil la cooperación entre entidades** porque lo que hay es un sistema de autoayuda, el denominado *selfhelp*, que parte de la autonomía estatal en su actuación en la escena mundial [...]. La colaboración sólo será posible en tanto sirva a los intereses de cada país.”³⁵

Asimismo, a diferencia de la premisa del liberalismo de Keohane respecto a la construcción y convergencia de intereses colectivos, los realistas, por el contrario, sostienen que “[...] los intereses de un estado son excluyentes respecto de los de cualquier otro estado”.³⁶ Por lo anterior es que en la tradición teórica realista la actividad internacional más característica es la guerra.

Con base en lo anterior, el realismo considera que la cooperación internacional es muy difícil de lograr y potencialmente peligrosa³⁷, ya que es hacerse vulnerable a los caprichos del otro al no existir una autoridad internacional que asegure que las reglas establecidas, implícita o explícitamente para llevar a cabo el proceso cooperativo, sean seguidas, por lo tanto, no habrá ninguna expectativa real de cooperación porque “[...] la cooperación debe estar basada en la confianza, pues depositar la fe de uno en la habilidad de otro para cooperar es simplemente hacerse uno mismo vulnerable a los caprichos de aquel.”³⁸

Así, por ejemplo, mientras que para el realismo político de Hans Morgenthau la anarquía obliga a los estados a desempeñar una política de poder en competencia, para el liberalismo de Robert Keohane es a través de los regímenes internacionales que se puede superar esa lógica anárquica.³⁹ Las corrientes liberales insisten en la necesidad de promover la cooperación internacional para avanzar en el objetivo idealista de lograr la paz, el bienestar y la justicia.⁴⁰

Con base en lo anterior observamos que el punto central del debate entre realistas y liberales sobre la cooperación internacional está en la factibilidad o posibilidad que ésta pueda tener o no en la escena internacional en cuanto a sus expectativas reales (lo que realmente se puede esperar u obtener a través de la cooperación). No obstante este debate, hay un punto fundamental sobre la cooperación que comparten ambas teorías. Es James Robinson quien ha observado un consenso importante que sirve de base para comprender con mayor profundidad la cooperación, al percibir que:

“En todos los pensamientos acerca de la cooperación se tiene la opinión de que el comportamiento cooperativo debe estar definido de acuerdo con una serie de

³⁵ Giménez González, Claudia G., “Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales”, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, núm. 3, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, 2003, p. 122

³⁶ *Ibidem*

³⁷ Robinson, James, *op. cit.*, p. 70

³⁸ *Idem*

³⁹ Wendt, Alexander, *op. cit.*, p. 2

⁴⁰ Salomón González, Mónica, *op. cit.*, p. 6

lineamientos implícitos o explícitos, reglas o leyes para saber con precisión cómo ajustar el comportamiento y las preferencias en el esfuerzo cooperativo.”⁴¹

Al respecto, Kalevi Holsti, también coincide con Robinson al señalar que uno de los cinco elementos que configurarían una relación de cooperación internacional es la **aplicación de reglas y pautas (protocolos de actuación) que dominarán las futuras transacciones con miras a cumplir el acuerdo cooperativo** como ya habíamos señalado anteriormente. Este punto arroja luz a la comprensión del tema porque de él deriva el debate central de las divergencias entre realismo y liberalismo que a continuación explicamos.

A partir de lo que hemos estudiado hasta ahora, observamos que uno de los problemas y retos principales de la cooperación internacional están tanto en establecer las reglas o lineamientos (implícitos o explícitos) que deberán seguir los actores cooperantes como en lograr de principio a fin el íntegro y eficaz cumplimiento de dichos lineamientos, tomando en cuenta que hay ausencia de una autoridad política centralizada que no podrá garantizar que las reglas de cooperación sean cumplidas por todos y cada uno de los actores participantes.

De esta forma, teóricos liberales como Robert Keohane se mostrarán optimistas en cuanto al establecimiento y el cumplimiento de dichas reglas y en la confianza que habrá entre los actores participantes. Por el contrario, los enfoques de corte realista como el de Hans Morgenthau dudarán que dichas reglas puedan establecerse adecuadamente y que se cumplan ya que un actor puede tomar ventaja del otro al haber factores como el uso de poder (desigualdad entre actores), pues para el realismo la consecución del interés nacional de un Estado es vital para su supervivencia, entonces esto impediría el logro satisfactorio de la cooperación (convergencia de intereses) y los lineamientos que en ésta se establezcan.

Otro aspecto importante que observamos es que estos dos enfoques teóricos (realismo y liberalismo) concuerdan en que lograr la cooperación supone un alto grado de dificultad. Sólo que mientras Morgenthau pone en duda que la cooperación sea factible en el escenario internacional y traiga beneficios absolutos para todas las partes, el optimismo del Robert Keohane dirá, por el contrario, que la cooperación no sólo es posible sino necesaria.

Observamos entonces que la divergencia de los enfoques teóricos anteriores está en el grado de colaboración o factibilidad que realmente pueda alcanzarse en un ambiente internacional entre los actores involucrados, pues existe el riesgo latente de que un acto que se pensó en un principio como de potencial co-operación, al final ésta se frustra y no se logre satisfactoriamente. Con base en la literatura teórica hasta ahora revisada, y tomando en cuenta tanto las posturas realistas como liberales, hemos logrado identificar unos elementos básicos para que una relación de cooperación pueda construirse y consumarse como tal (ver cuadro 1).

⁴¹ Robinson, James, *op. cit.*, p. 72

Cuadro 1. Elementos básicos en una interacción de cooperación internacional	
1	<i>Establecer los objetivos perseguidos que se esperan a través de la cooperación (coordinación o ajuste de intereses⁴²) los cuales deben ser consensuados por ambos actores (no imposición de agendas temáticas u objetivos predeterminados por un actor sin el consentimiento del otro u otros)</i>
2	<i>Establecer y cumplir, de principio a fin, las reglas o lineamientos –previamente consensuados entre las partes cooperantes– que van a regir el acuerdo cooperativo</i>
3	<i>No tomar ventaja del otro, es decir, no hacer uso de las capacidades o el poder que tenga determinado actor frente a los demás</i>
El eje transversal implícito de todos los puntos anteriores implica que debe haber desde el principio y en todo momento un elemento fundamental en la interacción cooperativa:	
4	<i>La negociación como consenso para la toma de decisiones</i>

Fuente(s): Elaboración propia con base en la siguiente información: Punto 1: Idea retomada de la escuela liberal de Robert Keohane citado en el presente capítulo; Punto 2: Idea retomada de Kalevi Holsti, citado en este capítulo; Punto 3: Idea retomada del realismo clásico de Hans Morgenthau; Punto 4: Idea propia.

Lograr los cuatro elementos básicos anteriores es complejo. Identificamos que es en este punto en donde las perspectivas teóricas de Robert Keohane y Hans Morgenthau coinciden en el sentido de que ambas reconocen lo difícil que es lograr la cooperación, sin embargo, divergen en predecir si realmente puede lograrse o no dicha co-operación puesto que para Morgenthau la anarquía y el uso de poder de los actores lo impedirán. En ese sentido, cuando uno o más de los cuatro elementos señalados en el Cuadro 1 son quebrantados en un momento dado por uno o más actores (dependiendo de cuántos participen), no se cumplen o están ausentes desde el inicio, el acto que en un principio se pensó fuera cooperativo, se distorsionará⁴³ al no alcanzar el grado de cooperación necesario. No obstante, en el discurso oficial se le puede seguir refiriendo como cooperación aunque se haya transformado en un acto, por ejemplo, de tipo asistencialista en donde un actor es el que impone las reglas sin consensuarlas, al hacer uso de su poder frente al otro.

Para entender mejor las distorsiones o alteraciones en las que puede caer la cooperación internacional si no se alcanza el grado que ésta requiere para lograrse adecuadamente, ya sea dese el principio o bien durante el acto

⁴² Esta idea pertenece a Keohane, Robert O., en Borja Tamayo (comp.), *Interdependencia...*, op. cit., p. 211

⁴³ El término *distorsión* lo empleamos aquí para hacer referencia a que adopta otras formas diferentes a la cooperación.

cooperativo (el proceso), es necesario mostrar al lector los tipos de interacción internacional que existen.

1.2. Tipos de interacción internacional y las distorsiones de la cooperación

B. Hocking y M. Smith señalan que “[...] las interacciones internacionales son procesos políticamente relevantes de comunicación e intercambio entre los actores en el sistema internacional.”⁴⁴ Es trascendente mencionar que los autores anteriormente citados señalan que las interacciones internacionales son, en primer lugar y antes que todo, *procesos*, los cuales desde el punto de vista político son importantes. Esther Barbé señala al respecto que “[...] el criterio de relevancia política, cuya consecuencia es la redistribución de poder en el sistema, nos permite dilucidar entre los actores relevantes y los que no lo son.”⁴⁵

Asimismo, para Barbé son cuatro los tipos de interacción internacional básicas: la guerra, el conflicto, la cooperación y la integración (ver cuadro 1).

Cuadro 2. Tipos de interacción internacional según Esther Barbé

EL CONTINUUM CONFLICTO/COOPERACIÓN			
GUERRA	CONFLICTO	COOPERACIÓN	INTEGRACIÓN
* Máximo nivel de discordia * Uso de la fuerza en defensa de intereses	* Incompatibilidad de intereses	* Coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes	* Nulo nivel de discordia * Interés, supranacional

Fuente: Esther Barbé, *op. cit.*, p. 206

El cuadro 1, como bien lo señala Esther Barbé, sólo expone los tipos de interacción internacional *básicas*, es decir, no presenta todas. Por consiguiente, se omiten otros tipos de interacción internacional los cuales logramos identificar porque también son políticamente relevantes como la ayuda, la asistencia y la explotación (ver cuadro 3).

⁴⁴ B. Hocking y M. Smith, citados en Barbé, Esther, *op. cit.*, p. 205

⁴⁵ *Ibidem*

CUADRO 3. TIPOS DE INTERACCIÓN INTERNACIONAL Y DISTORSIONES DE LA COOPERACIÓN



Fuente: Elaboración propia, con la integración de información del Cuadro 2 retomado de Esther Barbé, *op. cit.*

La explotación, la asistencia y la ayuda pueden llegar a ser distorsiones de una interacción que en determinado momento se pensó o fue vista como de *potencial* co-operación pero que se frustró desde el principio o durante su proceso al no cumplir alguno o más de los cuatro elementos presentados en el cuadro 1. En otras palabras, al ser la cooperación internacional un proceso con un alto grado de dificultad, implica que el riesgo de que ésta no llegue a lograrse también sea alto, cuando esto ocurre, es decir, cuando en el marco de una interacción de cooperación existe imposición de objetivos predeterminados por un actor sin el consentimiento del otro u otros, no se cumplen las reglas que rigen el acuerdo cooperativo las cuales debieron haber sido consensuadas por cada una de las partes participantes, hay uso y/o abuso de poder de algún actor para conseguir sólo beneficios propios, y/o no existe la negociación como consenso para la toma de decisiones, entonces la cooperación se distorsiona. Esta situación da pie a que lo que en un principio se presenta o se presentó en el escenario internacional como una interacción de cooperación se altere, adoptando otras formas como la ayuda, la asistencia o la explotación.

En este punto es importante recordar las posturas de Hans Morgenthau y Robert Keohane. El primero indicaría que es prácticamente poco factible que los actores se apeguen a los lineamientos del acto cooperativo porque siempre buscarán el beneficio propio, además de que no hay autoridad internacional que haga cumplir dichas reglas, por lo tanto, parafraseando a Morgenthau, no habrá ninguna expectativa real de cooperación. Por el contrario, Robert Keohane reconocería su grado de dificultad pero se mostrará optimista e intentará argumentar que se puede lograr la cooperación porque los actores se darán cuenta de que si cooperan los beneficiará (es decir, habrá ganancias absolutas en términos de una relación ganar-ganar), sin embargo, Morgenthau se preguntará sobre quién es realmente el que saldrá ganando.

No obstante, observamos que ambas posturas pueden llegar a ser deterministas, por ello divergen. Por eso nuestra perspectiva y postura indica que pueden ocurrir ambas, es decir, que dependiendo el contexto determinado en el que se desarrolle la cooperación internacional así como las coyunturas que puedan presentarse, dicha cooperación podrá ser factible o no, y cuando no sea así entonces se distorsionará. Asimismo, cuando esto ocurra, es decir, cuando la cooperación internacional no se logre, la teoría del realismo político de Hans Morgenthau será entonces la que explique por qué no se logró y dé una mejor razón de ello. Por consiguiente, ante los casos exitosos de co-operación internacional, la teoría liberal de Robert Keohane será entonces la más adecuada para analizarlos.

Asimismo, es importante subrayar que muchas veces las distorsiones anteriormente referidas son difícilmente perceptibles en la práctica, sobre todo si se les sigue refiriendo como si siguieran siendo una relación o interacción cooperativa, ya que al ser esta última un proceso, se sigue esperando que se logren los mismos objetivos o resultados planteados aunque dicha cooperación ya esté alterada. En este trabajo nos aproximaremos a apuntar algunos de los rasgos

distintivos de la ayuda, la asistencia y la explotación porque, dado su fuerte grado de dificultad, es más frecuente que la cooperación internacional se altere y su proceso no se consume como tal y presente rasgos de las tres interacciones anteriormente referidas (ayuda, asistencia y explotación). Antes de ello, es importante tomar en cuenta que la cooperación también comprende:

“[...] una forma instrumental de interacción que opera como medio para alcanzar un fin particular. Cooperar supone trabajar juntos para lograr metas compartidas. [...] En la realidad la cooperación no puede darse sin la existencia de un fin específico o una meta que haya impulsado a los actores a elegir cooperar en primer lugar. Sencillamente, la cooperación no puede existir si no hay un fin a alcanzar, y supuestamente es el fin el que requiere de los esfuerzos cooperativos de los diferentes actores.”⁴⁶

En resumen, además del aspecto anterior y retomando lo que hasta ahora hemos dicho, es importante comprender a la cooperación como un tipo de interacción internacional que implica un proceso con un alto grado de dificultad porque supone que haya co-ordinación entre las partes involucradas en el cumplimiento de los cuatro puntos presentados en el cuadro 1. Así, por ejemplo, retomamos la definición de Ángel Martínez González-Tablas quien indica que:

“*Cooperar* implica compartir un trabajo o tarea, hacer algo con otros de forma coordinada, conforme a un plan, con un cierto grado de voluntariedad que suele estar alentado por algún tipo de interés o beneficio mutuo, pudiendo establecerse tanto entre desiguales, como entre iguales.”⁴⁷

Al respecto, es importante recordar al lector que cuando la cooperación no se logra debido a su grado de dificultad, entonces se convierte en una interacción de ayuda, asistencia o de explotación.

Respecto a la ayuda, Gonzalo Andrés López e Ignacio Molina de la Torre apuntan que, a diferencia de la cooperación, “[...] ayudar queda reflejado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua como auxiliar o socorrer, así como valerse por los servicios prestados por otro. Ello supone que **no existe implicación, al menos a priori, de una de las partes**”⁴⁸.

Entonces, con base en la cita anterior, una de las principales características que distinguen la ayuda de la cooperación es que no existe implicación de una de las partes, es decir, del ayudado, quien adopta un rol pasivo. En la cooperación, por el contrario, las partes funcionan como actores activos ya que, según hemos visto, tienen que consensuar, coordinarse y tomar decisiones de manera conjunta con el fin de establecer el objetivo que dará razón de ser a la interacción cooperativa así como establecer, igualmente de manera conjunta y sin imposición, las reglas del juego. En ese sentido es que Ernesto Soria Morales sostiene que la

⁴⁶ Robinson, James, *op. cit.*, p. 69

⁴⁷ Martínez González-Tablas, Ángel, (coord.), *op. cit.*, p.33

⁴⁸ Andrés López, Gonzalo e Ignacio Molina de la Torre, Introducción a la solidaridad internacional: la cooperación internacional para el desarrollo, España, Universidad de Valladolid, 2001, p. 14

ayuda internacional es, en esencia, una transferencia de recursos.⁴⁹ Al ser meramente una transferencia no implica necesariamente una actuación ni activa ni conjunta por parte de los involucrados, es decir, es un acto unidireccional. Al respecto, Ángel Martínez González-Tablas señala que:

“Ayudar es algo distinto de cooperar. Sigue teniendo contenido social, ya que presupone una relación entre partes, pero no implica compartir. Presupone desigualdad y es suficiente con que la parte que ayuda tome una iniciativa en favor del otro, con cierto grado de liberalidad, de desinterés, de concesionalidad. En principio se puede ayudar a alguien inerte o que se resiste incluso a ser ayudado.”⁵⁰

Por otro lado, para el realismo clásico de Hans Morgenthau la ayuda no se otorgará desinteresadamente, es decir, que quien ayuda lo hará porque buscará un beneficio para sí mismo, por lo tanto, dicha ayuda no será un acto de solidaridad ni altruista, es por ello que Morgenthau prefiere hablar de un **sistema de autoayuda**:

“La existencia de un sistema anárquico supone la falta de una autoridad centralizada, lo que acrecienta la competencia y el poder y vuelve muy difícil la cooperación entre entidades porque lo que hay es un *sistema de autoayuda*, el denominado *selfhelp*, que parte de la autonomía estatal en su actuación en la escena mundial.”⁵¹

Sin embargo, lo que señala Morgenthau puede caer también en el reduccionismo. En determinados contextos y coyunturas, la ayuda puede también otorgarse desinteresadamente, por ejemplo, la ayuda humanitaria que se ofrece en desastres naturales para apoyar a las víctimas. Esta cuestión, sin embargo, la abordaremos en el siguiente apartado.

Por otro lado, se encuentra la asistencia internacional que al igual que en el caso de la ayuda, “[...] puede verse como una relación de donante activo y receptor pasivo, es decir, se define claramente un donante (país desarrollado) y un receptor (país en desarrollo) [...]”⁵²

Entonces ¿Por qué la asistencia es diferente a la ayuda? Porque mientras la ayuda así como la cooperación internacionales pueden tener diversos objetivos, no sólo el desarrollo, la asistencia tiene que ver más con actividades para promover el desarrollo a través de la transferencia de recursos o servicios técnicos, tal como lo señala Ernesto Soria al apuntar que probablemente la asistencia tuvo su raíz en las políticas de algunas potencias coloniales que practicaban en relación a sus colonias⁵³.

Es importante mencionar que tanto la ayuda como en la asistencia pueden desencadenar, aunque no siempre, relaciones paternalistas en determinadas situaciones porque la parte activa puede hacer uso de su poder frente a la parte

⁴⁹ Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo...*, op. cit., p. 20

⁵⁰ Martínez González-Tablas, Ángel, (coord.), op. cit., p.34

⁵¹ Giménez González, Claudia G., “Las teorías de la cooperación internacional...”, op. cit., p.122

⁵² Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional...*, op. cit., p. 27

⁵³ *Ibidem*

pasiva o el “ayudado” (disuadir) con el fin de conseguir beneficios propios a cambio de la ayuda o asistencia prestada.

Por otro lado, la explotación es otro tipo de interacción internacional que se enmarca como consecuencia del fenómeno denominado imperialismo. Un ejemplo de las relaciones de explotación directa desde el punto de vista histórico ha sido la colonización de Europa en América, África y Asia. Ni el enfoque realista de Hans Morgenthau ni el liberalismo de Keohane abarcan cabalmente este fenómeno como tal. Autores marxistas como Cardoso y Faletto arrojan, por el contrario, luz a la comprensión de la estructura del sistema (económico) mundial en donde, a diferencia de Keohane, considerar la posición de cada actor en el escenario mundial (distribución del poder) es importante en el análisis de esta escuela teórica porque sólo así pueden explicarse las relaciones de desigualdad e injusticia existentes en las relaciones internacionales. Al respecto, Cardoso y Faletto sostienen que:

“Dada la vinculación de economías que presentan diversos grados de diferenciación del sistema productivo y ocupan posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista se genera la diferenciación entre países desarrollados y subdesarrollados. Por lo tanto, existe una diferencia de etapa y de función o posición dentro de la **estructura económica internacional** de producción y distribución, lo que supone una estructura definida de **relaciones de dominación**.”⁵⁴

Las relaciones de dominación referidas denotan para la escuela marxista la perduración de un sistema imperial en el que ha existido una relación desigual entre los actores del sistema durante décadas. De esa forma:

“Las relaciones [sic] entre el Norte desarrollado y el Sur subdesarrollado pueden ser entendidas en clave de neo-imperialismo, como la **explotación** de los países subdesarrollados por parte de los centrales. **Esta explotación no desapareció con el fin del imperialismo sino que se reconfiguró. Las nuevas formas de dominación son menos explícitas.**”⁵⁵

La cita anterior ayuda a explicar por qué la explotación puede ser una de las distorsiones en las que puede caer la cooperación, es decir, porque cuando uno de los actores involucrados impone sus reglas, disuade a cambio de la ayuda otorgada para un beneficio mayor que sea propio y no el de la ayuda que ofrece, puede ser una forma de dominación menos explícita, tal como sucedió en la época de Guerra Fría con EEUU y la URSS que utilizaron su ayuda externa con el fin principal de buscar un beneficio propio, a través de la disuasión o el soborno hacia otros países para que éstos se alinearan a sus respectivos bloques.

Una de las teorías más representativas de corte marxista que surgió en la década de los setenta fue la del sistema-mundo del autor estadounidense Immanuel Wallerstein. Según Dougherty y Pfaltzgraff el sistema mundo de Wallerstein combina elementos de realismo y marxismo al compartir la idea de

⁵⁴ Cardoso, FH, y Faletto, E, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, 1969, en Pauselli, Gino, “Teorías de las Relaciones Internacionales...”, *op. cit.*, p. 85

⁵⁵ *Ibidem*

realistas de su época como Kenneth Waltz y Hedley Bull de que el sistema internacional se caracteriza por la anarquía.⁵⁶

Para esta investigación, consideramos que el aporte de las escuelas marxistas está en evidenciar las relaciones de desigualdad que existen en el sistema internacional y cómo los actores con mayores capacidades (económicas, políticas, etc.) definen a través de ellas su posición en el sistema referido y con base en ello llegan a dominar y explotar a otros, muchas veces bajo el argumento de que están “cooperando” o “ayudando”.

Por otro lado, cuando la ayuda y la asistencia son utilizadas por el oferente con otros fines no solidarios representan conductas de *anticooperación* un término acuñado por David Llistar el cual significa “Obrar para un fin propio con afectación a un tercero”.⁵⁷ Por lo anterior es que decimos que dichas interacciones representan deformaciones de la cooperación internacional porque son conductas unidireccionales.

Hasta ahora hemos hablado sólo de la cooperación internacional en general, y la hemos diferenciado de la ayuda, la asistencia y la explotación las cuales son distorsiones en las que puede llegar a caer dicha cooperación. Por otro lado, al principio dijimos que la cooperación internacional en general es distinta de la cooperación internacional para el desarrollo ya que mientras la primera es genérica, la segunda es específica al tener un objetivo explícito (el desarrollo), sin embargo, esta última es un sub-tipo de la primera, por consiguiente, también puede sufrir las mismas distorsiones explicadas anteriormente. Por ello, no es fortuito que Manuel Gómez Galán señale lo siguiente:

“[...] la cooperación [internacional] al desarrollo debe superar la concepción de relación entre un donante y un receptor para concebirse sobre todo como una alianza estratégica que responde a objetivos compartidos.”

“[...] para que exista cooperación es necesario que haya una convergencia, una coincidencia entre los contenidos de las políticas de desarrollo del Sur de los socios receptores, y los contenidos de las políticas de cooperación internacional del Norte, de los países o actores que llevan a cabo cooperación. Si no se da esta convergencia previa, no cabe la cooperación internacional para el desarrollo.”⁵⁸

Respecto a lo citado, procederemos a explicar la cooperación internacional para el desarrollo con la ventaja de que ya tenemos el conocimiento sobre las distorsiones en las que puede llegar a caer.

⁵⁶ Dougherty, James, E., Robert, L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, en Giménez González, Claudia G., “Las teorías de la cooperación internacional...”, *op. cit.*, p. 131

⁵⁷ Llistar, David, *Anticooperación, Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*, editorial Icaria, España, 2009, p. 13

⁵⁸ Gómez Galán, Manuel, “Perspectivas de la cooperación al desarrollo en México...”, *op. cit.*, p. 30 y 35

1.3. La cooperación internacional para el desarrollo⁵⁹ y su explicación a partir de las teorías de las Relaciones Internacionales

Explicar los tipos de interacción internacional y las distorsiones que puede sufrir la cooperación internacional si no se alcanza el grado que ésta necesita partiendo del contraste entre perspectivas teóricas fue importante porque nos permitirá entender en este capítulo más fácilmente la *cooperación internacional para el desarrollo* y por qué a ésta se le refiere también como ayuda y/o asistencia externa. En seguida presentaremos cómo definen algunos autores la cooperación internacional para el desarrollo. Al respecto, tenemos a académicos como Bruno Ayllón quien apunta que la cooperación para el desarrollo es:

“[...] el conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica, política y que, además, **no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por sí solos.**”⁶⁰

La definición anterior parte del supuesto de que los países subdesarrollados no tienen la suficiente capacidad para mejorar su condición por sí solos. Dicha concepción del fenómeno puede generar en la práctica relaciones paternalistas y asistencialistas, además de que no considera las causas que determinan o condicionan la vulnerabilidad social, económica y/o política de un país de la que habla Ayllón. Una crítica que podemos emitir a la definición citada la retomamos de autores como Jhon Dengbol y Paul Engberg quienes, por el contrario, apuntan:

“[...] there is no often recognition that **unequal power relations can be the greatest obstacle to economic, social and political change.** [...] The absence of recognition of the importance of power relations and the conflicting character of the development process can contribute to weakening the impact of foreign aid, because the work becomes organized of the basis of unrealistic and rather naive premises.”⁶¹

Dengbol y Engberg estudian la cooperación para el desarrollo tomando en cuenta en su análisis la desigualdad o asimetría en las relaciones internacionales

⁵⁹ Con base en los objetivos planteados en la introducción de este trabajo, realizar un análisis exhaustivo sobre el concepto de desarrollo no constituye uno de los propósitos de la investigación. Naturalmente, estudiar la cooperación internacional para el desarrollo provoca que tengamos que mirar hacia dicho concepto. Por lo anterior, retomaremos el concepto de desarrollo del PNUD “[...] El desarrollo humano es el proceso en el que se amplían las oportunidades del ser humano. En todos los niveles del desarrollo, las tres necesidades más esenciales son: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente”. El desarrollo humano sustentable implica no sólo crecimiento, sino distribución equitativa de sus beneficios; regenera el medio ambiente en vez de destruirlo; potencia a las personas en vez de marginarlas; amplía las opciones y oportunidades y les permite su participación en las decisiones que afectan sus vidas.” PNUD, Desarrollo Humano, [en línea], México, Dirección URL: http://www.cinu.mx/minisitio/taller_ModelosONU2011/docs/PNUD_Edgar.pdf, [consulta: 14 de noviembre de 2014]

⁶⁰ Ayllón, Bruno, “La Cooperación Internacional para el Desarrollo...”, *op. cit.*, p. 36

⁶¹ Degenbol-Martinussen, John, and Poul Engberg-Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation*, Zed Books, New York, United States, 2003, p. 5

entre los actores, un elemento que no es considerado en la definición de Ayllón quien, en contraste, señala que la cooperación para el desarrollo sólo es de quien la oferta y resta importancia a quienes “la reciben” al señalar que no tienen la capacidad de mejorar su condición por sí solos, tal como lo señala la cita de él mostrada anteriormente. Por otra parte, Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja definen también la cooperación internacional para el desarrollo la cual:

“[...] comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible.”⁶²

Gómez Galán y Sanahuja tienen una visión más sistémica de la cooperación para el desarrollo al referirla como un *conjunto* de actuaciones, además de que diferencian entre actores públicos y privados y sí dejan entrever las condiciones de las relaciones internacionales de desigualdad entre actores del Norte y el Sur (estructura del sistema internacional). Para Galán y Sanahuja el desarrollo se define, en términos generales, como el progreso económico y social del Sur. Por otro lado, Juan Pablo Prado Lallande apunta que dicha cooperación:

[...] se conforma por un cúmulo de acciones, estrategias y modalidades de colaboración, [...] que abarca tanto al sector público (incluyendo gobiernos nacionales, estatales-provinciales y locales) como al privado (organizaciones civiles, fundaciones, empresas, universidades, etc.), practicadas entre dos o más partes, sean de naturaleza multilateral o bilateral, que convergen en el interés por la realización de acciones concretas a favor de sí o, en su caso, de terceros beneficiarios.”⁶³

Observamos que las definiciones de cooperación internacional para el desarrollo tanto de Gómez Galán, José A. Sanahuja y Prado Lallande coinciden en que la refieren como un *conjunto* de acciones o actuaciones, cuestión que se aproxima a una visión más sistémica sobre dicha cooperación. Sin embargo, las definiciones de los dos primeros se enfocan más en actores como los países, mientras que Prado hace explícita la existencia de otros como las organizaciones civiles, fundaciones, empresas, universidades, etc. En lo que Prado Lallande no hace énfasis es en las relaciones de desigualdad o desequilibrio de las que hablaba John Dengbol, Paul Engberg, Gómez Galán y José Antonio Sanahuja. Por otro lado Jhon Dengbol y Paul Engberg aportan otra definición en el tema y al respecto sostienen que para ellos la cooperación para el desarrollo es:

“[...] a process that begins with the background for involvement by the donor actors. The process develops further to the donor's formulation of development goals and strategies. In some cases the donors and recipient actors formulate these goals and strategies together. The logical next step is implementation of development strategies

⁶² Gómez Galán, Manuel, José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, Cideal, 1999, p. 17

⁶³ Prado Lallande, Juan Pablo y Ochoa Bilbao, Luis, “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global”, *Relaciones Internacionales*, núm. 105, UNAM-FCPyS, septiembre-diciembre, 2009, p. 40

and the achievement –or lack of achievement– of the desire results. In this connection, actors in recipient countries play a decisive role.⁶⁴

Con las definiciones de los cinco autores citados podemos mostrar que la cooperación internacional para el desarrollo es definida de diferente forma por cada uno y con diferentes enfoques y que, por lo tanto, no tiene un consenso en su definición. Concuere da con nosotros Álvarez Orellana cuando declara que:

“En la literatura existente el concepto de cooperación al desarrollo no cuenta con una definición única, ajustada y completa, que sea válida para todo tiempo y lugar. La cooperación al desarrollo ha ido modificando sus contenidos de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y la orientación de las relaciones entre los países ricos hacia los más pobres.”⁶⁵

La explicación de la ausencia de un consenso conceptual puede ser perfectamente explicada a partir de las teorías de las RRII a través de los enfoques realistas, liberales y marxistas. Para la escuela realista la cooperación internacional para el desarrollo o cualquier otro tipo de co-operación internacional, como ya hemos visto anteriormente, difícilmente puede lograrse en el escenario internacional porque impera la anarquía. Por consiguiente, al no existir autoridad legítima internacional, las reglas de cooperación no serán impuestas o implementadas ni podrán operar efectivamente⁶⁶.

Los realistas consideran que las relaciones que se establecen entre Estados son de autoayuda (*selfhelp*). Es por eso que en lugar de cooperación para el desarrollo, Hans Morgenthau específicamente hablará de ayuda extranjera o externa que responde a su vez a un sistema de autoayuda por parte de los donantes ya que en el trasfondo lo que se está promoviendo son los intereses nacionales del Estado oferente. Asimismo, para los enfoques de corte realista la ayuda externa es considerada como “la transferencia de dinero, bienes y servicios de una nación a otra”⁶⁷ y que actúa como un soborno⁶⁸. Bruno Ayllón señala que para el realismo, específicamente para su principal exponente Morgenthau:

“[...] la ayuda externa es una manifestación de los intereses de los donantes [...] [y] sirve para que los Estados mantengan su poder y para su crecimiento, para lograr influencia política, prestigio, ventajas geoestratégicas, la intensificación del comercio, la garantía de inversiones o, aún, como forma de ofrecer sobornos a las elites de países en desarrollo a cambio de apoyos, por ejemplo, en organismos internacionales. Para los realistas, las políticas de ayuda son inseparables de la cuestión del poder y esta deja poco espacio para consideraciones éticas.”⁶⁹

Por su parte, Gino Pauselli apunta, igualmente, que para las corrientes del pensamiento realista la cooperación para el desarrollo es un:

⁶⁴ Degnbol-Martinussen, John, and Poul Engberg-Pedersen, *op. cit.*, p. 7

⁶⁵ Álvarez Orellana, S.M., “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”, en Redur, Núm. 10, diciembre 2012, Universidad de la Rioja, España, p. 286

⁶⁶ Robinson, James, “La posibilidad de la cooperación”..., *op. cit.*, p. 72

⁶⁷ Morgenthau, Hans, “A Political Theory of Foreign Aid”, *The American Political Science Review*, vol. LVI, junio, 1962, p. 301

⁶⁸ *Ibid.*, p. 307

⁶⁹ Ayllón, Bruno, “La Cooperación Internacional...”, *op. cit.*, pp. 42-43

“[...] instrumento de política exterior de los Estados donantes que sirve para promover su interés nacional. Para explicar esta herramienta de política exterior, el autor [Hans Morgenthau] acentúa el carácter egoísta de esta, utilizada para sobornar a los Estados receptores de ayuda o generar prestigio, elementos que pueden estar presentes junto con otros de carácter más humanitario.”⁷⁰

Observamos que las referencias de ambos autores (Ayllón, Pauselli) son similares: para los realistas la cooperación para el desarrollo es un instrumento de política exterior que sirve para promover los intereses nacionales del donante. La coincidencia en las citas de los autores está basada en el artículo escrito en 1962 por Morgenthau intitulado *Teoría Política de la Ayuda Externa (A Political Theory of Foreign Aid)*, para explicar las motivaciones que llevaban a los Estados a ofertar su ayuda.

Los liberales como Robert Keohane, por el contrario, al mostrarse optimistas respecto al logro de la cooperación internacional, harán lo mismo respecto a la cooperación internacional para el desarrollo porque según su pensamiento ambas fomentarán mayor cooperación en las relaciones internacionales y de esta forma promoverán la paz.

Para el neoliberalismo, la cooperación para el desarrollo o ayuda externa interferirá de forma negativa en el proceso de desarrollo ya que según este enfoque el libre mercado es el verdadero motor del desarrollo⁷¹. En consecuencia, las posturas neoliberales no ven con buenos ojos a la ayuda externa porque:

“[...] penalizaría el crecimiento pues supone una acción intervencionista perjudicial para los sectores competitivos de las economías nacionales. Para estos autores, el desarrollo es un resultado natural de la integración paulatina de las economías nacionales en el mercado mundial, que se rige por las reglas de la oferta y la demanda. La agenda del desarrollo internacional se debería resumir a garantizar la liberalización de los flujos de capitales, el acceso al mercado mundial, el respeto a los derechos de propiedad y el fomento de la libre iniciativa. Desde esta perspectiva, las instituciones clave para el desarrollo no se encuentran en el seno del sistema de cooperación de las Naciones Unidas y si en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el Fondo Monetario Internacional y en la adopción de los principios del Consenso de Washington.”⁷²

Por otro lado, la cooperación para el desarrollo es considerada en la escuela marxista como un instrumento de dominación. Así, “[la] ayuda internacional que reciben los países del Sur es un fenómeno que surge de las jerarquías materiales existentes entre los Estados, así sean político militares o socioeconómicas.”⁷³ Asimismo, Bruno Ayllón dice que para los paradigmas de corte marxista:

“El verdadero objetivo de la ayuda no sería cooperar con el Sur, sino servir a los intereses de los países donantes, manteniendo en el poder a elites políticas corruptas que perpetuarían los vínculos de dependencia del Sur hacia el Norte. **La ayuda se**

⁷⁰ Pauselli, Gino, “Teorías de las Relaciones Internacionales...”, *op. cit.*, p.76

⁷¹ Ayllón, Bruno, *op. cit.*, p. 43

⁷² Pauselli, Gino, “Teorías de las Relaciones Internacionales...”, *op. cit.*, p.75

⁷³ Ayllón, Bruno, “La Cooperación Internacional...”, *op. cit.*, p. 42

convierte en un sinónimo de explotación, un mecanismo que asegura la intromisión del Norte en los asuntos internos de otros países”⁷⁴.

Al respecto, para los enfoques de corte marxista el término cooperación para el desarrollo no es adecuado porque a lo que se le denota con este vocablo en realidad no refiere a relaciones de cooperación, sino de dominación y explotación.

Con base en el estudio de las diferentes perspectivas teóricas respecto a la cooperación internacional para el desarrollo, sugerimos tener en cuenta los postulados de cada una de ellas puesto que permite ver un mismo objeto de estudio desde varios puntos de vista. En ese sentido es que se puede dar lectura crítica a un instrumento como la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).

a) La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como instrumento de la cooperación internacional para el desarrollo

Dentro de la cooperación internacional para el desarrollo se encuentra la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una de las diversas formas instrumentales que adopta dicha cooperación en la práctica. La AOD tiene importancia debido a que proviene y está muy relacionada con uno de los principales actores en el sistema de cooperación que proveen recursos, principalmente financieros, para promover el desarrollo internacional, ese actor es el CAD de la OCDE:

“La „Ayuda Oficial al Desarrollo“ es un concepto estrictamente emanado del CAD con claras especificaciones sobre lo que abarca, cómo se cuantifica, quién lo contabiliza y cómo se negocia. No es ayuda gratis, pues contempla la generación de deuda en el país receptor a partir del otorgamiento de préstamos y, por otro lado, no toda la ayuda internacional es forzosamente AOD.”⁷⁵

Con base en lo anterior, la AOD comprende subvenciones o préstamos destinados a los países y territorios incluidos en la lista de beneficiarios del CAD (lista 1) y a organismos multilaterales (ver Anexo 1). Para que la AOD se califique como tal deben de haber tres criterios básicos a cumplir:

- a) Ser otorgados por el sector público;
- b) Tener como objetivo principal la promoción del desarrollo y el bienestar económicos; y
- c) Otorgarse en condiciones financieras favorables (si son préstamos éstos deben tener un elemento de donación de al menos el 25%). Además de los fondos corrientes, la ayuda incluye cooperación no financiera. Se excluyen los subsidios, préstamos y créditos con fines militares. En general, tampoco

⁷⁴ *Ibidem*

⁷⁵ Cruz García, Neydi Sagnité y Lucatello, Simone, “México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 105, septiembre-diciembre de 2009, p. 84

se contabilizan los pagos a particulares (por ejemplo, pensiones, indemnizaciones o pagos por concepto de seguros).⁷⁶

Para ser un país receptor de la AOD es necesario encontrarse en la lista de receptores que el CAD publica (Anexo 1), la cual está integrada por todos los países de ingresos bajos y medios, con excepción naturalmente de los miembros del CAD y de aquellos que tienen ya fecha de ingreso a la Unión Europea.

Es importante decir que existen críticas a la AOD que el CAD otorga. Una de ellas cuestiona que “[...] si la AOD es verdaderamente un instrumento de cooperación o si, a pesar de su necesidad en muchos países, no se trata más que de un instrumento de política internacional de los países desarrollados, principales donantes de ayuda oficial al desarrollo [...]”.⁷⁷ Naturalmente, la crítica anterior tiene un fundamento de tipo realista que puede ser válido. No obstante será en el capítulo 2 en donde veamos, con base en datos, si la AOD efectivamente ha sido utilizada con fines de política exterior de los donantes y no tanto con el objetivo de promover el desarrollo internacional como lo señalaba uno de los requisitos anteriormente señalados para que la AOD califique como tal.

Por lo anterior consideramos conveniente enunciar a continuación algunos de los usos que se le dan a la cooperación internacional para el desarrollo en general, con el fin de tener las herramientas adecuadas para poder realizar un análisis contrastable en los próximos capítulos.

b) Usos de la cooperación internacional para el desarrollo

El último fin de la cooperación internacional para el desarrollo puede no ser el desarrollo como su propio nombre lo indica. Esta cuestión resulta sin duda, en primera instancia, paradójica. La divergencia en las definiciones de ese fenómeno es un claro ejemplo de ello; la confrontación entre enfoques antagónicos como los de las escuelas realista, liberal y marxista aportan un valor significativo ya que, en este caso, nos ha permitido saber que los usos de la cooperación para el desarrollo son variables y no necesariamente responden a la promoción del desarrollo internacional como principal y único objetivo.

Desde el punto de vista del oferente, que potencialmente es quien puede tener el control, puede ser utilizada como un medio para conseguir objetivos propios de política exterior y, por lo tanto, más importantes que el desarrollo internacional, por ejemplo, como un medio para:

- Abrir nuevos mercados

⁷⁶ Gómez Lorduy, Viviana, Ramos Ruiz, José Luis y Rodríguez Albor, Gustavo, “Explorando la Ayuda Oficial al Desarrollo: un análisis del debate desde la teoría económica neoinstitucional”, en *Investigación & Desarrollo*, vol. 21, núm. 1, enero-junio, 2013, p. , Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia

⁷⁷ Andrés López, Gonzalo e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.*, p. 148

- Difundir una buena imagen del oferente dentro del escenario internacional
- La seguridad nacional
- Ganar presencia y proyección internacionales⁷⁸

Al respecto, David Llistar también concuerda en que la cooperación internacional para el desarrollo tiene por lo menos seis usos pero que la opinión pública tiene una percepción mayoritariamente solidaria de ella.⁷⁹ A partir de lo anterior Llistar señala que esos seis usos de la cooperación para el desarrollo son:

- a) Formar alianzas geoestratégicas, sean de carácter geopolítico, geoeconómico o militar.
- b) Acceder a mercados y a recursos extranjeros (petróleo y gas, pesca, mano de obra barata, etc.)
- c) Conseguir una buena imagen internacional (la denominada marca-país)
- d) Cooperación por gobernabilidad, lo cual significa que se utiliza a la cooperación internacional para el desarrollo para prevenir estallidos sociales revolucionarios, de corte populista, violentos o para mantener el *status quo*.
- e) Cooperación por capitalismo para incorporar al sistema capitalista a los países que se resistan.
- f) La cooperación para el desarrollo como efecto de la presión ciudadana solidaria. Esto quiere decir que existen movimientos sociales que presionan a sus gobiernos para que actúen en combatir la pobreza, garantizar niveles de vida digno, entre otras cuestiones.⁸⁰

Aunado a lo anterior, a partir del contraste de enfoques teóricos como los de la escuela liberal, realista y marxista es que también podemos entender por qué la cooperación para el desarrollo tiene definiciones heterogéneas, inclusive que se le refiera con distintos vocablos como el de ayuda externa. Los autores que explícitamente no se basan en una teoría, consciente o inconscientemente, también privilegian uno u otro enfoque teórico y con base en ello la definen.

Con el propósito de comprender cómo es llevada a la práctica la cooperación internacional para el desarrollo en el siguiente apartado abordaremos la tipología que existe al respecto.

⁷⁸ Domínguez Martín, Rafael, "Desmitificando la Cooperación Sur-Sur", en *Centro de Información sobre la Cooperación Internacional. América Latina y el Caribe*, 2013, España, p. 5, Dirección URL: [http://www.academia.edu/3264989/Desmitificando la cooperaci%C3%B3n Sur-Sur CEPEI 2013](http://www.academia.edu/3264989/Desmitificando_la_cooperaci%C3%B3n_Sur-Sur_CEPEI_2013), [Consulta: 04 de febrero 2015]

⁷⁹ Llistar, David, *op. cit.*, p. 255

⁸⁰ *Ibidem*

1.4. Clasificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Desde el punto de vista conceptual es importante conocer la clasificación de la cooperación internacional para el desarrollo para tener una comprensión integral de ella. El siguiente cuadro retoma los tipos de cooperación referida con base en algunos criterios de clasificación en los que nos basamos para su sistematización.

Cuadro 4. Clasificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN		TIPOS DE COOPERACIÓN
<i>Por los actores</i>	a. Por la naturaleza de los actores	1. Gubernamental <i>a) Centralizada</i> <i>b) Descentralizada</i> 2. No Gubernamental
	b. Por el rol desempeñado por los actores involucrados	1. Norte-Sur 2. Sur-Sur 3. Triangular
	c. Por el número de participantes	1. Bilateral 2. Multilateral
<i>Por el tipo de recursos involucrados</i>	a. Por la naturaleza de los recursos	1. Financiera 2. Técnica
	b. Por el grado de concesión	1. No reembolsable (donaciones) 2. Reembolsable (préstamos)
<i>Por factores políticos</i>	a. Por la condicionalidad	1. Atada o ligada 2. No atada
<i>Por temáticas</i>	a. Por las áreas del desarrollo que se pretendan impulsar	1. Económica 2. Científica y tecnológica 3. Educativa 4. Cultural

Fuente: Elaboración propia con datos de las fuentes citadas en este apartado.

La primera categoría de clasificación del cuadro 4 toma como punto de partida a los actores. Con base en lo anterior, se desprenden tres distintos criterios que arrojan varios tipos de cooperación: **a)** Tomando en cuenta la naturaleza de los actores involucrados: *Gubernamental (centralizada y descentralizada)* y *No Gubernamental*; **b)** Por el número de participantes: *Bilateral* y *Multilateral* y; **c)** Por el grado de asimetría económica entre los actores involucrados: *Cooperación*

Norte-Sur, Sur-Sur y triangular. Es en ese orden que explicaremos la clasificación anterior.

Antes de continuar, es importante definir que los actores de cooperación internacional para el desarrollo son “cualquier organismo gubernamental, instancia multilateral, organización no gubernamental, entidad empresarial o incluso persona física o jurídica, que lleve a cabo actividades incluidas en la cooperación para el desarrollo.”⁸¹

Por la naturaleza de los actores involucrados

Cooperación gubernamental o pública

Autores como José Miguel Insulza apuntan que la cooperación gubernamental es aquella en la que:

“[...] interviene el gobierno de un Estado a través de sus cancillerías o de sus agencias y buscan fortalecer sus objetivos de política exterior ya que... la cooperación internacional forma parte de la política exterior de los Estados y, al igual que otras acciones de política exterior busca promover intereses.”⁸²

La cooperación gubernamental es aquella cuyos actores son principalmente los Estados, sin embargo, Bruno Ayllón indica que no son los únicos ya que este autor contempla además a las entidades sub-estatales como son los gobiernos regionales y locales. En el caso de México dichas entidades sub-estatales corresponderían a los estados de la República, el Distrito Federal y los municipios. Asimismo, Ayllón contempla la cooperación que se lleva a cabo en el marco de organismos internacionales cuyos miembros son los gobiernos.

En resumen, la cooperación gubernamental es aquella que se ejerce por los siguientes actores: Estados (ministerios, organismos administrativos, agencias de cooperación), entidades sub-estatales (ayuntamientos, gobiernos regionales) y, organismos internacionales y regionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas, Unión Europea, etc.).⁸³

A su vez, la cooperación pública puede ser centralizada cuando se ejerce entre Estados y descentralizada cuando se refiere a “[...] las relaciones entre gobiernos locales correspondientes a distintas jurisdicciones nacionales [...]”.⁸⁴ Así, la cooperación para el desarrollo de carácter descentralizado es ejercida por ayuntamientos, municipios, condados, etc. de dos o más países.

⁸¹ Andrés López, Gonzalo e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.*, p. 148

⁸² José Miguel Insulza citado en Román Aguilar, Thalía, *La cooperación cultural internacional entre el gobierno mexicano y el gobierno canadiense durante la administración de Vicente Fox (2001-2006)*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, FCPyS-UNAM, 2009, p. 7

⁸³ Ayllón, Bruno, “La Cooperación Internacional...”, *op. cit.*, p. 37

⁸⁴ Ponce Adame, Esther A., “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales”, en Horacio Rodríguez Vázquez, *Trabajos de investigación en paradiplomacia. Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*, Buenos Aires, año 1. Núm. 1, diciembre de 2011, p. 36

Cooperación no gubernamental o privada

Por el contrario, la cooperación no gubernamental es la que “[...] abarca aquellas acciones que realizan actores internacionales que no representan oficialmente a un gobierno, este tipo de cooperación involucra también a la realizada por el sector privado.”⁸⁵

Los actores que desarrollan actividades en el marco de la cooperación no gubernamental son: ONG’s, asociaciones, fundaciones, empresas, sindicatos, movimientos sociales, comunidades locales e individuos⁸⁶. Sin embargo, además de los anteriores también podemos agregar a los centros e institutos de investigación.

Par el rol desempeñado por los actores involucrados

Cooperación Norte-Sur (CNS)

Para entender la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur es importante responder la siguiente pregunta: ¿Qué es a lo que generalmente se le denomina Norte y Sur? Al respecto, Gladys Lechini apunta que:

“El Sur es la Periferia, está al sur del Centro, que es el Norte. El concepto „Sur“ surgió como complementario y/o distintivo de otra realidad diferente a la de los países del Norte, industrializados/desarrollados/centrales. Comprende a un grupo de países periféricos o en desarrollo, que comparten situaciones similares de vulnerabilidad y desafíos, pero que en función de sus particulares realidades no pueden ser considerados un grupo homogéneo. Poseen diferencias entre los contextos locales, diferencias socio-económicas, político-culturales que no conciben con los marcos culturales heredados. Sin embargo, [sic] esta idea del „otro“, de haber sido colonizado, es de alguna manera uno de los nexos entre los países del Sur, del *global South*”.⁸⁷

La explicación anterior denota que a pesar de que el Sur no es un grupo de países totalmente homogéneo, comparte características fundamentales que los hace diferentes del Norte como: 1) No estar desarrollados totalmente, 2) Haber sido colonizados y, aún más importante, en términos de jerarquías de poder 3) Ser países que tienen menor, poco o nulo poder económico, político, militar, etc. en el sistema internacional respecto al Norte, y que al no disponer de dicho poder estructural les impide dictar las reglas del juego a nivel global en el sistema internacional⁸⁸.

⁸⁵ Lechini, Gladys, “La cooperación Sur-Sur...”, *op. cit.*, p. 65

⁸⁶ Ayllón, Bruno, “La Cooperación Internacional...”, *op. cit.*, p. 38

⁸⁷ Lechini, Gladys, “La cooperación Sur-Sur...”, *op. cit.*, p. 65

⁸⁸ Retomamos esta idea de la obra *Relaciones Internacionales* de Esther Barbé cuando habla de la configuración del poder en el sistema internacional generada por las potencias, es decir, aquellas unidades o actores del sistema que disponen del poder estructural que permite dictar las reglas del juego a nivel global en dicho sistema. *Cfr.* Barbé, Esther, *Relaciones...*, *op. cit.*, p. 198

También hay que aclarar que los países del Sur no son un grupo homogéneo y que esta clasificación “sur” lo que intenta es enfatizar su desigualdad respecto a los actores desarrollados del Norte. Con base en lo anterior, Ricardo Becerril Martínez apunta que la Cooperación Norte-Sur:

“[...] se otorga desde los países desarrollados hacia aquellos en vías de desarrollo. Tiene su justificación en la idea determinista de que los países desarrollados, excepto Australia y Nueva Zelanda, se encuentran en el hemisferio Norte. Por su naturaleza, con frecuencia esta modalidad fue identificada por los países receptores como responsable de promover la condicionalidad o los intereses de los donantes, razón por la cual se le calificaba como asistencialismo más que como ayuda solidaria para el desarrollo.⁸⁹”

Respecto a la cita anterior, también es cierto que Norte y Sur se asocia a la idea inadecuada de asociar a los países desarrollados en el Norte desde el punto de vista geográfico.

Por otro lado, Odile I. Huorcade señala que “[...] si el país donante es considerado como un país desarrollado el proceso recibe el nombre de cooperación Norte-Sur o vertical [...]”.⁹⁰ La verticalidad referida denota las condiciones de desigualdad que se dan entre los actores del Norte respecto a los del Sur en diferentes dimensiones.

Cooperación Sur-Sur (CSS)

En lo que respecta a la CSS es más compleja, Gladys Lechini señala que:

“[...] nació en contraposición o en complementación al eje Norte-Sur —que daba cuenta de una relación asimétrica— y en clara diferenciación con las relaciones Norte-Norte. Así [sic] [al igual que] el concepto Sur es difuso, aún no se ha logrado consenso en torno a interpretar la cooperación Sur-Sur.”⁹¹

La primera característica de la CSS es que se lleva a cabo entre países que comparten una realidad y posición internacional común generalmente de desventaja en varios aspectos, principalmente en cuanto a sus capacidades de desarrollo económico frente a los países desarrollados del Norte. De hecho, como señala la cita anterior de Lechini, la cooperación Sur-Sur nació en contraposición al eje Norte-Sur en un momento en que el Sur demandaba del Norte relaciones más justas, a la luz de los procesos de descolonización africana y asiática entre las décadas 1950-1960.

En ese sentido, hubo un cambio de percepción en la cooperación a partir de que los países del Sur, en aras de denunciar la relación de verticalidad entre ellos

⁸⁹ Becerril Martínez, Ricardo Daniel, *El eje sur-sur...*, *op. cit.*, p. 21

⁹⁰ Huorcade, Odile I., “Concepto y alcance de la cooperación descentralizada”, en Horacio Rodríguez Vázquez, *Trabajos de investigación en paradiplomacia. Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*, Buenos Aires, Año 1. No.1, diciembre 2011, pp. 48

⁹¹ Lechini, Gladys, “La cooperación Sur-Sur...”, *op. cit.*, p. 67

y el Norte, decidieron cooperar entre sí para impulsar la Cooperación Técnica entre países de Desarrollo a partir de la década de los sesenta y se consolidó en los años setenta. Sin embargo, este aspecto histórico será mayormente abordado en el capítulo 2.

Cooperación triangular

En la literatura del tema, a la cooperación triangular se le ubica generalmente dentro de la categoría que se basa en el número de participantes. No obstante, desde nuestro punto de vista, uno de los criterios más importantes tiene que ver con el grado de desarrollo económico de las partes involucradas. Si bien el número de participantes debe ser de tres, ésta es una característica secundaria. A partir de ello cada una de las tres partes adopta un rol, dos como oferentes y uno como receptor, es decir, la cooperación triangular ocurre cuando:

“[...] un país de desarrollo intermedio contribuye al fortalecimiento de las capacidades institucionales y de los recursos humanos de un país de menor desarrollo relativo, mediante la transmisión de sus experiencias, conocimientos, contando con el apoyo financiero de un país desarrollado o de un organismo internacional.”⁹²

La adopción de uno u otro rol depende de la clasificación que divide a la sociedad internacional en tres grandes tipos de países: renta baja, renta media, renta media-alta, y renta alta. Esta es una clasificación del Banco Mundial y el indicador que se utiliza para clasificar es el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita⁹³. Los criterios del Banco Mundial son los siguientes:

- Países de ingresos bajos: US\$975 o menos
- Países de ingresos medianos: US\$976 a US\$3.855;
- Países de ingresos medianos altos: US\$3.856 a US\$11.905;
- Países de ingresos altos: US\$11.906 o más

De esta forma en la cooperación triangular participan: un país de renta alta que por lo general aporta recursos financieros; un país de renta media que ofrece recursos técnicos y ambos benefician a un tercero de renta baja.

⁹² Meléndez Armada, Rodrigo, *El fortalecimiento de la cooperación técnica internacional de México hacia Centroamérica: la participación de Japón mediante un esquema triangular*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM, 2008, p. 42

⁹³ El Banco Mundial define PIB per cápita como “[...] el producto interno bruto [PIB] dividido por la población a mitad de año. El PIB es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales.” *Cfr.* Banco Mundial, *PIB per cápita*, [en línea], <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>, [consulta: 15 de julio de 2014]

Por el número de participantes

Cooperación bilateral

Como su nombre lo indica, la cooperación bilateral para el desarrollo es aquella que se realiza entre dos actores, sea pública o privada, centralizada o descentralizada, Cooperación Norte-Sur o Cooperación Sur-Sur, etc. Gonzalo Andrés López e Ignacio Molina de la Torre hacen una crítica a la cooperación bilateral al señalar que, a diferencia de la multilateral, presenta potencialidad para ser:

“[...] la más manipulable o sometible a intereses de los países donantes [...] [sic] ya que permite al país donante un elevado grado de control sobre la asignación y la utilización de recursos, siendo así posible utilizarlo como elemento de la política comercial o exterior. Ello explica, en muchas ocasiones, que la ayuda se destina no a los países más necesitados, sino a aquellos con los que hay relaciones económicas o políticas interesantes.”⁹⁴

Aquí la teoría del realismo político de Hans Morgenthau cobra relevancia al dar soporte al argumento anterior, en este caso, que la cooperación de tipo bilateral corre un mayor riesgo de que ésta se distorsione al perder de vista el objetivo del desarrollo y que su motivación principal sea de tipo comercial (política exterior) por parte del oferente.

Cooperación multilateral

La cooperación multilateral es aquella en la que participan más de dos actores de forma directa o bien en la que uno de esos actores destina sus recursos, principalmente financieros, a un organismo internacional, por ejemplo Naciones Unidas, para que dicho organismo haga uso del financiamiento a favor del desarrollo de un tercero.

En términos generales, a diferencia de la vía bilateral, y “[...] en términos cualitativos, la ayuda gestionada a través de canales multilaterales ha representado desde los años 70 menos de un tercio de toda la ayuda neta oficial.”⁹⁵ Esto se debe a que, como señala Esther Barbé, “[...] la diferencia entre bilateralidad y multilateralidad estriba en que en el primer caso el donante tiene una mayor capacidad de control sobre el receptor.”⁹⁶

Es importante destacar que la cooperación para el desarrollo por lo regular está condicionada por la configuración y las estructuras de poder del sistema internacional cuestión que abordaremos a profundidad en el siguiente capítulo.

⁹⁴ Andrés López, Gonzalo e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.*, p. 57-58

⁹⁵ Andrés López, Gonzalo e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.*, p. 58

⁹⁶ Barbé, Esther, *Relaciones...*, *op. cit.*, p. 258

Por la naturaleza de los recursos

Cooperación financiera

Con base en la naturaleza de los recursos, la cooperación para el desarrollo se lleva a cabo mediante la otorgación de recursos financieros, es decir, la transferencia de fondos utilizados para contribuir al desarrollo. En palabras más acertadas:

“Consiste en la transferencia de recursos financieros (créditos o donaciones) de un país desarrollado o a través de un organismo financiero multilateral a un país en desarrollo. El objetivo central es complementar o costear los esfuerzos y proyectos en materia de desarrollo. [...] Este tipo de cooperación tiene por objetivo fortalecer los aparatos productivos y la infraestructura.”⁹⁷

El financiamiento ya sea en forma de crédito o de donación no sólo puede darse a nivel estatal como lo sugiere la cita anterior, sino también entre otros actores.

Por otro lado, Bruno Ayllón señala que la forma en que se manifiesta la financiación puede presentarse en variadas modalidades, por ejemplo, a través de créditos e inversión para las actividades productivas, o bien otorgarse líneas de crédito preferencial para la importación (preferencias comerciales), la otorgación de micro-créditos y también un canje, recompra o condonación de deuda externa.⁹⁸

Cooperación técnica

La cooperación técnica para el desarrollo es aquella en la que se transfieren o intercambian bienes intangibles (conocimientos y experiencias exitosas o *know how*⁹⁹ y servicios técnicos), así como bienes tangibles: equipo o tecnología especializada para impulsar algún área de desarrollo en concreto, mayoritariamente en el sector productivo y comercial. En la práctica las formas más frecuentes que adopta pueden ser: el intercambio o la difusión de información a través de documentos sobre la temática específica de desarrollo que se desea impulsar; el intercambio de expertos para la transferencia de conocimientos técnicos de alta especialización; reuniones, cursos y seminarios; becas para fortalecer infraestructura en recursos humanos; suministro de materiales y equipo sofisticado; entre otras¹⁰⁰. En cuanto a su objetivo, la cooperación técnica:

⁹⁷ Becerril Martínez, Ricardo Daniel, *El eje sur-sur...*, op. cit., p. 29

⁹⁸ Ayllón, Bruno, “La Cooperación Internacional...”, op. cit., p. 39

⁹⁹ Becerril Martínez, Ricardo Daniel, *El eje sur-sur...*, op. cit., p. 29

¹⁰⁰ SRE, PNUD, *Objetivos, prioridades y estrategias de la cooperación técnica internacional de México*, México, 1987, p. 38

[...] pretende facilitar habilidades y capacidades técnicas y de gestión, creando así una capacidad propia en el país receptor para gestionar su desarrollo. [Comprende] actividades diversas de asesoría, capacitación y apoyo institucional [...]"¹⁰¹

Cabe destacar que aunque este tipo de cooperación no comprende la transferencia de recursos financieros directos, para poder realizar algunas de las actividades anteriormente mencionadas pueden necesitarse dichos recursos como un medio, no como un fin en sí mismo. Por ejemplo, el intercambio de expertos implica costes para los viáticos de los especialistas enviados o la otorgación de becas implica contar con un financiamiento destinado para tal fin. Asimismo, aunque la cooperación técnica puede estar mayormente enfocada en el sector económico-productivo, también puede darse en otras áreas del desarrollo como en el ámbito de la educación, la salud, etc.

Por el grado de concesión de los recursos

Cooperación No reembolsable

La cooperación no reembolsable, como su nombre lo indica, se hace a fondo perdido, es decir, se constituye con carácter de concesionalidad total. De esta forma, los receptores no están obligados a restituir la ayuda recibida. Consiste en donaciones financieras o en especie otorgadas indistintamente en momentos de emergencia o como parte de aportaciones regulares¹⁰².

Cooperación Reembolsable

Por el contrario, la cooperación reembolsable debe ser devuelta en forma de dinero o en especie, es decir, “[...] consiste básicamente en transacciones comerciales o en la adquisición de créditos que deben ser pagados a pesar de que hayan sido otorgados con cierto grado de concesionalidad.”¹⁰³

Por el grado de condicionalidad política

Cooperación atada o ligada

Bruno Ayllón apunta que la ayuda atada o ligada condiciona al receptor a la compra exclusiva de bienes y servicios del país donante.¹⁰⁴ Alfonso Dubois señala que la cooperación o ayuda ligada es:

“[...] una práctica común de la cooperación bilateral. Se dice que la ayuda está ligada cuando el receptor no recibe los fondos de manera que pueda disponer de

¹⁰¹ Gómez Galán, Manuel, José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional, op. cit.*, p. 29

¹⁰² Becerril Martínez, Ricardo Daniel, *El eje sur-sur..., op. cit.*, p. 36

¹⁰³ Román Aguilar, Thalía, *op. cit.*, p. 7

¹⁰⁴ Ayllón, Bruno, “La Cooperación Internacional..., *op. cit.*, p. 38

ellos libremente, sino que está obligado a gastarlos en la compra de bienes producidos o servicios ofrecidos en el país donante”.¹⁰⁵

Lo anteriormente citado representa una práctica de la condicionalidad de la ayuda. Al respecto, Juan Pablo Prado Lallande señala que:

“La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo es un instrumento de persuasión, cuyo objetivo final es que el receptor se comporte como lo estipule el donante. En la actualidad, la condicionalidad política se refiere a las reformas económicas y a los cambios políticos solicitados por las agencias donantes de ayuda, mismas que un gobierno receptor debe instrumentar, con la finalidad de obtener o mantener el apoyo otorgado por el donante. Ahora bien, dependiendo de la reacción del receptor respecto a las solicitudes exigidas por el donante, la condicionalidad política de la cooperación al desarrollo opera mediante dos estrategias fundamentales: La primera, llamada condicionalidad positiva o vinculación constructiva, consiste en el estímulo, la cual se materializa en la gratificación a través de actividades de colaboración entre donante y oferente. La segunda se refiere a los castigos, ejercidos mediante sanciones a la ayuda internacional en contra del receptor”.¹⁰⁶

Cooperación no atada

Cuando la cooperación no es atada no se condiciona al receptor a la compra exclusiva de los bienes y servicios del país donante.

Por las áreas del desarrollo que se pretendan impulsar

Cooperación económica

La cooperación económica es aquella en la que el área del desarrollo que se pretende fortalecer es, como su nombre lo indica, el económico, por ejemplo: el sector productivo, la infraestructura institucional para mejorar el sector referido y el desarrollo de servicios,¹⁰⁷ así como todas aquellas áreas relacionadas con actividades económicas. Ricardo Becerril apunta algo importante al señalar que:

“La cooperación económica sigue la lógica que identifica al sector privado como vital para el desarrollo nacional. Por lo tanto, entre sus acciones constan la ayuda para mejorar la eficiencia y la competitividad de las empresas locales; la transferencia de *know-how*; apoyo institucional en pro de mejorar el sector productivo (impulso a reformas económicas y privatizaciones); proyectos de inversión y creación de sociedades (joint-ventures); y, promoción comercial de ambos cooperantes para abrir mercados. Sobra decir que este tipo de medidas pueden tener tanta o mayor trascendencia que la sola transferencia de recursos financieros.”¹⁰⁸

¹⁰⁵ Alfonso Dubois, “Condicionalidad”, [en línea], en Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Dirección URL: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/38> [Consulta: 16 de abril de 2014].

¹⁰⁶ Prado Lallande, Juan Pablo, *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: las sanciones a la ayuda internacional*, tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2006, p. 32, Dirección URL: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t28973.pdf> [Consulta: 10 de septiembre de 2014].

¹⁰⁷ Ayllón, Bruno, “La Cooperación Internacional...”, *op. cit.*, p. 39

¹⁰⁸ Becerril Martínez, Ricardo Daniel, *El eje sur-sur...*, *op. cit.*, pp. 29-30

Cooperación científica y tecnológica

En este tipo de cooperación se pretende impulsar al sector científico y tecnológico, por estar considerados como ámbitos que impulsan o inciden en el desarrollo al fortalecer las capacidades tecnológicas del receptor. Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja indican que la transferencia de tecnología es también una de las formas en que la cooperación científica-tecnológica se manifiesta al ser un:

“[...] tipo de cooperación [que] pretende promover el desarrollo de los países receptores apoyando la creación y el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas propias. Las acciones que suelen llevarse a cabo son el intercambio de personal investigador, las estancias de investigadores de países en desarrollo en instituciones de formación e investigación [...] de países avanzados, y la formación de su personal a través de becas y actividades de formación. Esta forma de cooperación también abarca acciones concretas de transferencia de tecnología y el desarrollo de proyectos conjuntos de investigación en áreas de interés mutuo.”¹⁰⁹

Con base en lo anterior observamos que la cooperación científica-tecnológica no se trata de una transferencia de recursos financieros directos, se da en el marco de la cooperación de tipo técnica revisada anteriormente, en este caso el sector que se pretende impulsar es el científico y tecnológico como área clave para el desarrollo. Ricardo Becerril hace una anotación interesante sobre este tipo de cooperación al apuntar que:

“Esta modalidad puede tener implicaciones negativas si no se alcanza un verdadero grado de cooperación. En ese caso, se estaría hablando de una simple transferencia de tecnología, la cual da lugar a una fuerte dependencia tecnológica del exterior, lo que conlleva un endeudamiento y el incremento de las desigualdades sociales, sin mencionar el abandono de estructuras y conocimientos tradicionales de producción, con el respectivo impacto cultural que ello implica.”¹¹⁰

Cooperación educativa

El sector educativo es considerado dentro de la cooperación para el desarrollo como un área clave, es debido a ello que este:

“[...] tipo de cooperación fomenta la transferencia de conocimientos, bienes y servicios en el ámbito académico para impulsar la educación como un factor indispensable en el desarrollo de las capacidades de los actores involucrados. En la cooperación educativa se enmarcan actividades tales como intercambios estudiantiles, desarrollo de proyectos educativos, becas, entre otras acciones.”¹¹¹

Como observamos este tipo de cooperación está íntimamente relacionado con la científica-tecnológica porque las universidades, los centros e institutos de investigación son los principales lugares en donde se impulsan proyectos científicos de investigación básica y aplicada.

¹⁰⁹ Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 29

¹¹⁰ Becerril Martínez, Ricardo Daniel, *El eje sur-sur...*, *op. cit.*, p.31

¹¹¹ Román Aguilar, Thalía, *op. cit.*, p. 4-5

Cooperación cultural

La cooperación cultural para el desarrollo tiene importancia desde el punto de vista de que el papel de la cultura en las sociedades es considerado como esencial para promover el desarrollo y fomentar relaciones no bélicas, por lo tanto la cooperación cultural es:

“[...] esencial para la actividad creadora del hombre y para el completo desarrollo de la persona y de la sociedad, y se [concibe] como una manera de lograr un clima de respeto, confianza, diálogo y paz entre las naciones.”¹¹²

En ese sentido es que la cooperación internacional en materia cultural se lleva a cabo, sobre todo, en el marco de relaciones intergubernamentales. Con esta última explicación del tipo de cooperación referida, termina la clasificación de la cooperación internacional para el desarrollo mediante la cual el lector puede tener una mejor comprensión de ella sobre cómo se manifiesta en la práctica. Por lo anterior damos pie a las conclusiones de este capítulo.

CONCLUSIONES

Según la perspectiva teórica de que se trate o la ideología adoptada por cada autor, la cooperación internacional para el desarrollo es definida de diferentes formas, por lo que carece de un consenso conceptual pues se le atribuyen diversas y divergentes interpretaciones en cuanto a sus fundamentos y objetivos.

Es posible que el vocablo de *cooperación internacional para el desarrollo* responda a un convencionalismo que guarda cierta afinidad con la escuela liberal de Robert O. Keohane, pues teorías como el realismo político de Hans Morgenthau o el paradigma marxista de Immanuel Wallerstein se muestran dudosos y cautelosos de la factibilidad de la cooperación en un escenario internacional. Para el pensamiento realista referido, es básicamente una conducta de autoayuda por parte del donante (*self-help*) ya que éste lo que en realidad busca es satisfacer su interés nacional, por ello, al fenómeno de la cooperación para el desarrollo le denomina básicamente como ayuda/asistencia extranjera o externa (*foreign aid*) la cual funciona como un soborno.

Para el pensamiento de corte marxista es una conducta de dominación y explotación del donante hacia el receptor, sobre todo porque la “ayuda” está condicionada a los intereses tangibles o intangibles del oferente. Como observamos, en ambos paradigmas referidos no es considerada como un ejercicio de cooperación debido a que esos dos enfoques teóricos argumentan que la anarquía mundial hace prácticamente imposible la cooperación (de cualquier tipo)

¹¹² UNESCO, *Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional*, [en línea], cuatro de noviembre de 1966, Dirección URL: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13147&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, [consulta: 12 de julio de 2011].

en el escenario internacional, a diferencia de lo que pasa en el nivel doméstico donde sí hay una autoridad que puede hacer cumplir las reglas preestablecidas del juego cooperativo. Inclusive para la base teórica del neoliberalismo la cooperación para el desarrollo lo que hace es entorpecer la dinámica del comercio internacional el cual es el verdadero motor del desarrollo según este enfoque neoliberal.

En contraposición, el liberalismo de Keohane considera que pese a la ausencia de una autoridad en el sistema (anarquía), la cooperación internacional como realidad práctica es posible, por lo tanto, también la cooperación internacional para el desarrollo. Lo anterior evidencia que son los enfoques liberales los que más concuerdan con el uso de la terminología de cooperación internacional, de hecho el estudio *Between the Covers: International Relations in Books* indica que el paradigma predominante en los artículos de revistas especializadas de RRII es el de corte liberal con un 26.5% de la producción científica de artículos especializados respecto a los paradigmas marxistas (0.5 %), constructivistas (11.1%) y realistas (7.6%); el porcentaje restante está ubicado como “no paradigmático” (44.9%) y en la categoría “ninguno” (9.5%)¹¹³.

Desde nuestro punto de vista, es debido al factor anterior que en los estudios de las RRII, sobre todo los artículos especializados publicados en revistas especializadas en el tópico, así como en los discursos oficiales de los líderes políticos, empezaron a verse cambios en el uso de la terminología al optar por utilizar el término de cooperación internacional para el desarrollo cada vez con mayor frecuencia, reemplazando al vocablo de ayuda y asistencia, pero que reflejaban o por lo menos evidenciaban que no siempre la ayuda se ofertaba por motivos solidarios ni con el único objetivo de promover el desarrollo internacional como vimos en este capítulo a través del pensamiento de David Llistar principalmente.

Por lo tanto, utilizar una u otra terminología para referirse a un mismo fenómeno responde a una cuestión de enfoques o paradigmas que, de una u otra forma, llegan a tener una visión sesgada, incompleta o parcial de la realidad observada. Definir de una u otra forma a un mismo fenómeno matizando uno u otro aspecto va en el mismo sentido. Debido a la complejidad de la temática, el siguiente capítulo está dedicado a analizar la cooperación internacional para el desarrollo con base en la utilización de la herramienta de análisis proporcionada por Esther Barbé la cual propone estudiar la realidad internacional vista como un sistema, en donde existen unos actores que interactúan y, debido a estas interacciones, se configura una estructura o distribución de poder, que a la vez condicionará el comportamiento de los actores que forman parte de dicho sistema.

¹¹³ Sharman, J.C., Weaver, C., *Between the Covers: International Relations in Books*, [PDF], Institute for Global and International Studies Research, Seminar Series, George Washington University, United States, 2011, p. 15, Dirección URL: https://www.gwu.edu/~igis/assets/docs/Weaver_paper.pdf, [consulta: 01 de febrero de 2014].

CAPÍTULO 2. EL ESCENARIO EXTERNO: EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: APROXIMACIÓN A SUS ACTORES, ESTRUCTURA Y DINÁMICA HISTÓRICA (1946-2014)

“La cooperación al desarrollo es una realidad más compleja que la mera agregación de los actores que intervienen en ella. El hecho de que esos actores vean condicionadas sus políticas por el sistema del que forman parte es una muestra de ello. [...] La estructura también define el comportamiento y la naturaleza de esos actores y debe estar presente tanto en el análisis del sistema en su conjunto, como en el que se sitúa en el nivel de los actores concretos.”¹¹⁴

José Antonio Sanahuja, 2001

Las acciones que en materia de cooperación internacional para el desarrollo ejercen los actores internacionales no son aisladas puesto que, como sostiene José Antonio Sanahuja en el epígrafe anterior, están condicionadas por la estructura y otros elementos del sistema internacional del que forman parte. Lo anterior nos hace reflexionar en la posibilidad de que las causas de la instauración la LCID en México así como los factores que determinaron su diseño, orientación y contenido pudieran no haber obedecido exclusivamente a cuestiones de índole interno. Ante una materia cuya naturaleza es inherentemente internacional (cooperación internacional para el desarrollo) es necesario considerar la posibilidad de que algunos factores exógenos, como la estructura del sistema internacional, pudieron haber condicionado el comportamiento de uno de sus actores, es decir, el Estado mexicano.

Es importante analizar la instauración de la LCID en México porque forma parte del proceso para la construcción de una política de Estado en la materia¹¹⁵. Por lo tanto, el análisis integral de ese objeto de estudio nos permitirá conocer qué tipo de política se está perfilando en ese país a través de su base jurídica (LCID), con qué rumbo u orientación y con base en qué fundamentos. Estudiar el sistema de cooperación internacional para el desarrollo del cual ese Estado forma parte (México) es esencial para poder determinar si existieron factores externos que hayan provocado la instauración de la LCID, directa o indirectamente.

¹¹⁴ Sanahuja, José Antonio, “Del interés nacional a la ciudadanía global: La ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”, en Gómez Galán, Manuel, José Antonio Sanahuja y José Manuel Sobrino, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, editorial CIDEAL, Madrid, España, 2001, p. 61

¹¹⁵ Pérez Gómez, Norma Elizabeth, *op. cit.* p. 108

Objetivo del capítulo

- Estudiar el sistema internacional de cooperación para el desarrollo a través de sus tres componentes: actores, estructura (distribución de poder) e interacciones históricas, de 1945 a 2014, a fin de poder determinar posteriormente en el análisis del capítulo 4, si existieron causas exógenas que pudieron haber condicionado o incidido en la conducta del Estado mexicano sobre la instauración de la LCID, su contenido o su orientación.

2.1. El sistema internacional

Entendemos por sistema internacional al “[...] conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales [...]”¹¹⁶. La definición anterior es de Esther Barbé quien en términos generales define a un sistema internacional como un conjunto de interacciones entre actores. La definición de interacción ya fue abordada previamente en el capítulo 1.

Asimismo, Kalevi Holsti señala lo siguiente: “un sistema internacional puede ser definido como una colección de entidades políticas independientes –tribus, estados-ciudad, naciones o imperios– que interactúan con considerable frecuencia y conforme a procesos regularizados”¹¹⁷. En ambas definiciones observamos que la coincidencia está en el concepto de *conjunto de interacciones entre actores internacionales*.

Por otro lado, Barbé aclara que ella utiliza el concepto de *sistema internacional* como una herramienta analítica que sirve para “[...] unificar el análisis en relaciones internacionales [...]”¹¹⁸. Es importante subrayar que esa autora emplea el concepto de sistema internacional como herramienta de análisis y no como teoría general, ya que la concepción teórica de ese concepto referido puede ser utilizada con concepciones paradigmáticas y epistemológicas muy diferentes en cuanto a su manera de concebir cómo se relacionan los actores del sistema internacional (naturaleza de las interacciones). De ahí a que se detecte, dice Barbé, una concepción sistémica del objeto de estudio tanto en las teorías clásicas del equilibrio del poder (como el realismo) como entre los globalistas, centrados en las comunicaciones o en el mercado mundial.

Asimismo, la teórica citada enfatiza en que el sistema internacional no debe verse como si se tratara de un sistema en equilibrio, en un sentido mecánico o previsible, tal y como es tratado en las ciencias duras y naturales, por lo que en el análisis del sistema deben considerarse los cambios estructurales que puedan presentarse. Para terminar de definir el sistema internacional es importante señalar que éste:

¹¹⁶ Barbé, Esther, *op. cit.*, p. 113

¹¹⁷ Holsti, Kalevi, en Barbé, Esther, *Ibidem*.

¹¹⁸ Barbé, Esther, *op. cit.*, p. 113

"[...] está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones configuran una relación de poder (estructura) dentro de la cual se produce un red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas."¹¹⁹

Para esta investigación retomamos la herramienta analítica del sistema internacional y la aplicamos al análisis de la cooperación internacional para el desarrollo, un área políticamente relevante dentro del campo de las relaciones internacionales contemporáneas, sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX. Es en ese sentido que podemos hablar de un *sistema internacional de cooperación para el desarrollo* entendido como el conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales que participan en él, conformado por *actores*, una *estructura* y un *proceso* o *interacciones* (dinámica), los cuales procederemos a explicar en breve.

Antes, es importante mencionar que el concepto de sistema internacional de cooperación para el desarrollo también ha sido aplicado por autores como José Antonio Sanahuja quien concuerda en que dicho sistema está conformado por unos actores, las interacciones, las dinámicas y la estructura.¹²⁰

Para analizar el sistema internacional de cooperación para el desarrollo es preciso explicar los componentes del mismo en tanto herramientas de análisis. Por lo anterior, explicaremos qué son los actores, la estructura y la dinámica de un sistema (los tres componentes de éste). Una vez que hayamos explicado las herramientas analíticas anteriores, las aplicaremos para describir y analizar posteriormente dicho sistema a través del tiempo (1946-2013).

a) Los actores

No es conveniente definir al actor internacional con base en su naturaleza jurídica, es más adecuado considerarlo a partir de tres condiciones importantes que lo relacionan con el sistema del que forma parte: sus capacidades, habilidades y autonomía¹²¹. La razón que responde al argumento anterior se debe a que un actor internacional es un ente que necesariamente interactúa y se relaciona con otros, por consiguiente, si su definición sólo toma en cuenta su naturaleza jurídica, es acotada porque parte de una descontextualización de su ser.

En ese sentido, entenderemos por actor internacional a:

"[...] aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía. [...] la condición de actor está ligada a necesidades concretas y

¹¹⁹ *Ibidem* p. 115

¹²⁰ Sanahuja, José Antonio, "Del interés nacional a la ciudadanía global...", *op. cit.*, p. 61

¹²¹ Barbé, Esther, *op. cit.*, p. 117

temporales (evolución de la agenda internacional) [...] Así pues, el actor es relativo y temporal”¹²²

La definición anterior reafirma lo que habíamos dicho anteriormente sobre los actores internacionales que, al ser entes que interactúan en determinados entornos, es precisamente dicho entorno el que también influye en el comportamiento de los mismos.

Asimismo, Marcel Merle en su obra *Sociología de las Relaciones Internacionales* nos indica que: “Por „actor” hay que entender toda autoridad, todo organismo, todo grupo, e incluso, en el caso límite, toda persona capaz de „desempeñar una función” en el campo social; en nuestro caso concreto en la escena internacional.”¹²³

Con base en lo anterior, los actores del sistema internacional de cooperación para el desarrollo son las unidades de dicho sistema que tienen la habilidad para movilizar recursos que le permiten alcanzar sus objetivos (sean los del desarrollo internacional u otros pues ya vimos en el capítulo anterior que este tipo de ayuda puede tener fines distintos, sobre todo desde el punto de vista del oferente), cuentan con la capacidad para ejercer influencia sobre otros actores y poseen cierta autonomía.

Debido a la naturaleza del sistema internacional estudiado, los receptores de la ayuda –los cuales llegan a tener frecuentemente, aunque desafortunadamente, un rol pasivo dentro del sistema de cooperación– desempeñan un papel central si no es que clave, ya que sin ellos el sistema de ayuda simplemente no tendría sentido alguno. Como veremos más adelante, dicha pasividad del receptor no se da por decisión propia en la mayoría de los casos, los países del Sur, por ejemplo, han intentado crear iniciativas a nivel internacional para promover su propio desarrollo a través de la cooperación, sin embargo, se han enfrentado a las resistencias de países del Norte.

b) La estructura

Otro de los componentes de análisis del sistema internacional de cooperación para el desarrollo es su estructura, la cual refiere a la “[...] configuración de poder generada por las potencias del sistema.”¹²⁴ Ante esta definición, surge la pregunta sobre a qué se le considera como *poder* y a qué como *potencias*. Antes de ello, es importante mencionar que lo anterior deja entrever que una de las características del sistema internacional es ser jerárquico.

Pues bien, respecto al primer punto, es importante considerar que el poder no sólo debe verse como *la posesión de recursos* (territorio, población, riqueza

¹²² *Ibidem*

¹²³ Merle, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Editorial, 1991, p. 341

¹²⁴ Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, p. 198

económica, gasto militar o fuerzas armadas, principalmente) sino también como la *influencia o ejercicio del poder* de un Estado sobre los demás. Además, respecto a los recursos no sólo están los de tipo cuantitativo o tangible anteriormente mencionados, sino también los cualitativos o intangibles como la capacidad de liderazgo de un Estado, la cohesión social, la eficacia administrativa, etcétera. De esa forma, dichos recursos, tanto tangibles como intangibles, serán decisivos en el instante en que el gobierno de determinado Estado decida traducir su capacidad nacional (movilización de recursos) en influencia internacional a través de la diplomacia, disuasión militar, presión económica, etc., con miras a conseguir un objetivo específico y determinado. Así, la *voluntad política* que tenga dicho gobierno será un factor importante al respecto.¹²⁵

Por otro lado, el concepto de *potencias* se relaciona con lo anterior refiriéndose a que son “[...] los estados que establecen las reglas del juego y que disponen de recursos y son capaces de movilizarlos para defender dichas reglas.”¹²⁶ Así, “[...] el poder de un estado es tal en la medida en que éste es capaz de ejercer su influencia sobre otros estados [...]”¹²⁷

El sistema internacional de cooperación para el desarrollo es un subsistema de las relaciones internacionales, es decir, “Se utiliza el concepto de „sistema” debido a la particularidad y la autonomía relativa de la cooperación internacional al desarrollo como ámbito específico de las relaciones internacionales, y más en concreto, de la economía política internacional, aunque también podría ser considerada como un „subsistema” desde la perspectiva de esas relaciones.”¹²⁸ Entonces, al ser un subsistema del sistema internacional, refleja, en términos de la estructura, características muy similares pero con sus debidas particularidades. Es en estas últimas en las que nos concentraremos.

Con base en la distribución de poder, Barbé señala que el sistema internacional puede clasificarse en tres tipos: unipolar o imperial, bipolar y multipolar. El sistema unipolar responde a una lógica imperial en donde una única potencia establece la agenda, dicta las normas, y controla todas las fuentes del poder. El sistema es bipolar cuando dos potencias imponen la agenda, las normas y la coerción. El sistema bipolar puede ser, a su vez, homogéneo cuando las dos potencias comparten el mismo sistema de valores o, heterogéneo, cuando las dos potencias tienen modelos distintos y antagónicos entre sí y cada una luchará por imponer el propio, como en la Guerra Fría.

Por último, el sistema multipolar, está determinado por el equilibrio de varias potencias y es homogéneo cuando las potencias comparten los mismos valores (por ejemplo el sistema europeo de estados con el Congreso de Viena de 1815). Por el contrario, el sistema multipolar es heterogéneo cuando subsisten sistemas

¹²⁵ *Ibidem*, pp. 142-144

¹²⁶ *Ibidem*, p. 146

¹²⁷ *Ibidem*, p. 145

¹²⁸ Sanahuja, José Antonio, “Del interés nacional a la ciudadanía global...”, *op. cit.*, p. 61

distintos (valores), por ejemplo, con la Europa de los años treinta donde subsistían el liberalismo, el fascismo y el socialismo simultáneamente. Cuando es heterogéneo, el sistema multipolar introduce incertidumbre permanente respecto a las alianzas.¹²⁹

c) El proceso o dinámica (funcionamiento)

El proceso constituye el aspecto dinámico del sistema internacional, es decir, “[...] las redes de interacción que se originan entre los actores [...]”¹³⁰ Es importante recordar que el concepto de interacción ya fue previamente abordado en el capítulo anterior. En este caso, para la parte que corresponde al proceso, analizaremos aquellas redes de interacción que sean llevadas en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo. Es así que con base en los tres elementos abordados (actores, estructura y proceso), procederemos a analizar el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

2.2. Los actores, la distribución de poder y el proceso histórico del sistema internacional de cooperación para el desarrollo en tres etapas

En este apartado abordaremos cómo se fueron configurando los actores, la distribución de poder, y las redes de interacción de cooperación internacional para el desarrollo en el escenario mundial. Para ello, hemos identificado tres etapas históricas fundamentales:

1. Primera etapa: la incidencia del conflicto Este-Oeste y Norte-Sur en la configuración del sistema internacional de cooperación para el desarrollo (1945-1989)
2. Segunda etapa: El fin del sistema bipolar, la “fatiga” de la ayuda y la construcción de una “nueva arquitectura” en el marco del modelo económico neoliberal (1990-2000)
3. Tercera etapa: El sistema internacional de cooperación para el desarrollo en el periodo 2000-2013: coexistencia de modelos diferenciados: del CAD a la Cooperación Sur-Sur y los países árabes

¹²⁹ Babé, Esther, *Relaciones Internacionales*, op. cit., p. 202

¹³⁰ *Ibidem*, p. 204

2.2.1. Primera etapa: la incidencia del conflicto Este-Oeste y Norte-Sur en la configuración del sistema internacional de cooperación para el desarrollo (1945-1989)

Para la sistematización de este apartado, éste se encuentra dividido con base en las décadas que comprende el periodo que abarca nuestra primera etapa la cual corre de 1945 al año de 1989.

El incipiente sistema de cooperación de Naciones Unidas frente a la ayuda externa de las superpotencias en el marco del conflicto bipolar (1946-1950)

La primera etapa inicia con el fin de la Segunda Guerra Mundial y termina con la desintegración del bloque socialista. Durante este periodo, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo se configuró como bipolar y heterogéneo, con EEUU como líder del bloque capitalista y su rival la URSS a la cabeza del bloque socialista. Los países del Sur lanzaron innumerables iniciativas para denunciar las acciones que estas dos potencias desplegaban en el marco de la pugna Este-Oeste para ganar aliados y promover sus respectivos sistemas (capitalista o socialista), así como las relaciones de desigualdad e injusticia que se fomentaban y profundizaban entre el Norte y el Sur debido, principalmente, aunque no exclusivamente, al conflicto de la Guerra Fría.

* * *

En un principio –a partir de 1945 y después de la Segunda Guerra Mundial– el sistema de Naciones Unidas se perfilaba como el principal promotor y coordinador de las acciones de cooperación a nivel mundial para promover el desarrollo internacional a través de la vía *multilateral*. Dicha situación se debió a que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue el actor pionero en la materia después de la guerra referida, de hecho así lo estipuló la Carta de San Francisco, por medio de la cual esa organización internacional se fundó para:

Artículo 1: Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

...

Artículo 55: Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y

- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades

Una vez fundada la ONU se estableció el Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés) constituyéndose como el órgano responsable de promover el desarrollo internacional a través de la cooperación económica y social, por medio de la coordinación de las agencias especializadas de Naciones Unidas¹³¹.

Por esa razón se desplegaron las iniciativas para crear dichas agencias como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial para la Salud (OMS)¹³², entre otras, las cuales en años posteriores se fueron constituyendo tal es el caso del Fondo de Población para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés).

Para que las acciones de cooperación de Naciones Unidas pudieran llevarse a cabo eran indispensables recursos financieros. Sin embargo, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) – creados en 1944 a partir de la Conferencia de Bretton Woods– a pesar de que formaban parte de la estructura inicial de la ONU:

“[...] nunca se consideraron a sí mismos partes constituyentes „normales“ del sistema de Naciones Unidas (por más que estaban obligados a rendir informes anuales al ECOSOC), ya que habían sido creados por medio de actas constitutivas totalmente independientes suscritas como tratados internacionales. [...]”¹³³

Además, al ser creadas a iniciativa de EEUU, tanto el FMI como el BIRF se desligaron de Naciones Unidas al dismantelarse como “[...] organismos controlados por las naciones industrializadas”.¹³⁴ En consecuencia, el tema del financiamiento al desarrollo internacional empezó a figurar como uno de los debates tanto centrales como controvertidos en la cooperación para el desarrollo que Naciones Unidas intentaba desplegar.

Por otro lado y en contraste a lo que anhelaba el discurso idealista de la Carta de San Francisco, la lucha por detentar el poder y la hegemonía mundial continuó. Dos de los vencedores de la segunda guerra mundial, EEUU y la URSS,

¹³¹ ECOSOC, *Información Básica*, [en línea], ONU, Dirección URL: <http://www.un.org/es/ecosoc/about/>, [consulta: 27 de agosto de 2013].

¹³² La OIT se fundó en el año de 1919, pero a partir de 1946 quedó incorporada como agencia especializada a las Naciones Unidas. Por su parte la FAO y la UNESCO se crearon en 1945. En lo que respecta a la OMS ésta se estableció en 1946.

¹³³ Santa Cruz, Hernán, *Cooperar o perecer los años de creación 1941-1960*, Buenos Aires, Grupo Editorial latinoamericano, 1984, pp. 90

¹³⁴ *Ibid.*, p. 180

fueron las superpotencias¹³⁵ que pugnaron por esa posición hegemónica, tratando de imponer su sistema de valores económicos y políticos al resto del mundo – capitalismo y socialismo– modelos antagónicos entre sí, lo que derivó en el enfrentamiento indirecto entre ellas conocido como conflicto Este-Oeste o Guerra Fría.

Así, la estructura del sistema internacional durante dicha guerra se caracterizó porque el equilibrio de poder se distribuyó entre dos potencias, es decir, hubo un sistema internacional de tipo bipolar. EEUU y la URSS se convirtieron en los dos principales polos de poder, sin embargo, eran incompatibles entre sí, lo que describe al sistema internacional de esa época además de bipolar como heterogéneo.¹³⁶

Lo anterior provocó que, en términos absolutos, el incipiente sistema internacional de cooperación o ayuda para el desarrollo estuviera estructurado igualmente con base en dos polos de poder, por lo tanto, bipolar. Sin embargo, al ser un sistema heterogéneo, provocó que existieran dos modelos diferenciados de la ayuda para el desarrollo, el modelo occidental-capitalista y, por otro lado, el socialista.

A la propuesta incipiente de cooperación internacional para el desarrollo de Naciones Unidas plasmada en la Carta de San Francisco como cooperación económica y social aún le faltaba consolidarse, no obstante lo anterior:

“Todo parecía indicar que el Sistema de las Naciones Unidas sería efectivo al contar con el apoyo de los Estados miembros, sin embargo, los factores políticos y económicos del escenario internacional imposibilitaron la consolidación de dicho sistema, propiciando iniciativas de cooperación bilaterales entre las superpotencias y los países de sus zonas de influencia”¹³⁷.

Fue así como el contexto del conflicto Este-Oeste rápido alentó a que los dos polos de poder desplegaran, desde la perspectiva del realismo, políticas internacionales de ayuda externa por la vía bilateral cuyo objetivo principal sería ganar aliados para que éstos se alinearan al bloque capitalista o socialista según correspondiera.

Asimismo, el inicio del proceso de descolonización de las colonias africanas y asiáticas tras el término de la Segunda Guerra Mundial y durante los años cincuenta y hasta la década de los setenta, fue otro factor importante que provocó “[...] poner en marcha un proceso nuevo –la ayuda al desarrollo– que aunaría las reivindicaciones de los nuevos países con el deseo de las ex metrópolis y de las

¹³⁵ EEUU y la URSS fueron las dos superpotencias porque se convirtieron después de la Segunda Guerra Mundial en los dos principales polos de poder a nivel internacional al promover dos modos de producción distintos, contrapuestos e incompatibles entre sí: el capitalismo y el socialismo, lo que llevó al desencadenamiento de la Guerra Fría.

¹³⁶ Cfr. Barbé, Esther, *op. cit.*, pp. 200-201

¹³⁷ Pérez Gómez, Norma Elizabeth, *op. cit.*, p. 45

superpotencias de no perder o de ganar influencia en el Tercer Mundo. [...] ¹³⁸ Europa se encontraba social y económicamente devastada debido a la Segunda Guerra Mundial, factor que pudo haber influido, entre otros, en los procesos de descolonización anteriormente mencionados respecto a sus colonias.

Por el contrario, EEUU, cuyo territorio no había sido el campo de batalla de esa Guerra, tras el término de ésta emergió como un país con amplia capacidad económica, un recurso de poder que lo posicionó con un papel protagónico en el rediseño del nuevo escenario internacional posbélico a partir del bienio de 1944-1945 (reglas del juego). EEUU demostró su capacidad para reactivar las economías de Europa occidental para que ésta fuera, a su vez, capaz de proliferar los intereses del bloque capitalista no sólo en el continente europeo, sino también en el área geográfica de sus antiguas colonias, a través de la ayuda externa que pudiera ofertar hacia ellas con el objetivo principal de contener el avance territorial de la URSS.

En ese mismo sentido es probable que además de coadyuvar a la contención del socialismo, EEUU haya visto una segunda utilidad de su ayuda externa hacia Europa: “[...] encontrar un destino para sus excedentes de capital y un mercado para sus exportaciones [...]”. ¹³⁹ Fue así que, con el objetivo de afianzar y hacer perdurable su hegemonía económica, además de la política y militar, para el gobierno de EEUU fue imperativo reactivar la economía de Europa occidental pues era el mercado propicio para poder exportar sus excedentes capitales y mercantiles.

Para lograr sus objetivos, el gobierno estadounidense implementó el Programa de Reconstrucción Europea mejor conocido como Plan Marshall, el cual consistió en otorgarle a la Europa occidental ¹⁴⁰ un paquete de entre once y trece mil millones de dólares de aquella época, durante el periodo 1947-1952, que de acuerdo a Víctor L. Urquidi hoy equivaldrían a más de 50 mil millones de dólares ¹⁴¹. Además, la cifra financiera otorgada equivalía al 2.5% del PIB de EEUU

¹³⁸ Barbé, Esther, op. cit., p. 217. El denominado Tercer Mundo hace referencia a las antiguas colonias africanas y asiáticas que se independizaron entre la década de los cincuenta y setenta, quienes manifestaron su intención de no pertenecer ideológicamente ni al Primer Mundo (el bloque capitalista de EEUU) ni al Segundo (el bloque de la Unión Soviética) específicamente durante la conferencia de Bandung celebrada en 1955. Posteriormente, Latinoamérica se adhirió al mismo pensamiento. Cfr. Esther Barbé, *op.cit.*, pp. 256-257.

¹³⁹ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional, *La cooperación internacional hacia los países de renta media: una aproximación al caso de América latina y Colombia*, [en línea], 105 pp., s/fecha de publicación, p. 35, Dirección URL: http://www.dialogosconsonantes.org/doc/reflexion/coop_int_colombia2010.pdf [Consulta: 9 de septiembre de 2013]

¹⁴⁰ Los países que recibieron la ayuda del Plan Marshall fueron Austria, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Alemania Occidental, Bélgica, Luxemburgo, Italia y Trieste y Turquía.

¹⁴¹ Urquidi, Víctor, “Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional”, en Soledad Loaeza, *La cooperación internacional en un mundo desigual*, El Colegio de México, México D.F., 1994, p.29

y las transacciones en el marco del Plan, Europa las podría pagar en un plazo de hasta cincuenta años¹⁴².

Dicho programa de ayuda económica de tipo reembolsable, es decir, en forma de préstamo, fue trascendental no sólo para los países europeos occidentales beneficiados debido a la flexibilidad del plazo sobre el pago del préstamo, sino sobre todo para EEUU que le permitía conseguir sus propios objetivos en cuanto a la proliferación del capitalismo. Debido a que Europa occidental compartía ya desde antes de la Guerra Fría los valores del capitalismo esta cuestión facilitó su alineación con este bloque.

El éxito del Plan Marshall, señalan Gonzalo Andrés e Ignacio Molina, se debió también a que en los países europeos beneficiarios “[...] existían ya las condiciones internas para que esa aportación exterior pudiera germinar, lo cual no ocurre en los países subdesarrollados cuya estructura interna precisamente se ve marcada por la desarticulación productiva y unos profundos niveles de extraversion [..]”¹⁴³

Otro aspecto importante desde la trinchera capitalista fue que el Plan Marshall condujo a la creación de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) el 16 de abril de 1948 con el fin de cumplir con la petición del creador del Plan, George Catlett Marshall, de la creación de algún tipo de acuerdo entre los países europeos beneficiados como parte de las exigencias de la situación y para determinar la forma en que participarían dichos países.¹⁴⁴ Con estas medidas y condiciones, EEUU se aseguraba que Europa occidental no fuera absorbida por el socialismo dada su cercanía geográfica con la URSS, y en segundo lugar, que dicha región reivindicara su fortaleza económica para que así tuviera la capacidad de proliferar el capitalismo, principalmente a través de la ayuda técnica y financiera hacia los países del Sur.

No obstante, el bloque soviético no se había quedado atrás, la versión soviética del Plan Marshall fue el Plan Molotov de 1949 que la URSS dirigió a países de Europa del Este y, ante la creación de la OECE del bloque capitalista, la URSS respondió con la creación del Consejo Económico de Ayuda Mutua (CAME o COMECON).¹⁴⁵

¹⁴² Pintor Pirzkall, Heike, *La cooperación alemana al desarrollo. Factores condicionantes de su transformación en la década de los noventa y su impacto en América Latina*, Peter Lang AG, International Academic Publishers, Alemania, 2010, p. 9

¹⁴³ Andrés López, Gonzalo e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.* p.3

¹⁴⁴ OCDE, *The "Marshall Plan" speech at Harvard University, 5 June 1947*, Dirección URL: <http://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm> , [Consulta: 12 de noviembre de 2014]

¹⁴⁵ Castro, Martínez Pedro, “CAME: ¿Fin o renovación?”, [en línea], en *La Perestroika y los Cambios en Europa del Este: Análisis y Perspectivas*, No. 21, pp.48-49, 1990, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, Dirección URL: <http://goo.gl/n7fXaR>, [consulta: 5 de noviembre de 2015]

Ya para el año de 1950, el líder del bloque capitalista (EEUU) institucionalizó su política de ayuda externa haciéndolo desde la vía jurídica, al haber aprobado la Ley de Seguridad Mutua o *Mutual Security Act (MSA)* en la que:

“[...] la legislación estadounidense vinculó de forma clara las acciones de cooperación con sus intereses y su seguridad nacional. La concesión de ayudas se vinculaba a la firma de acuerdos defensivos, al establecimiento de bases militares, a la pertenencia a las alianzas militares impulsadas por EEUU, o al apoyo de regímenes políticos afines. No sorprende, por ello, que su política de cooperación fuera administrada en esa época por la Agencia de Seguridad Mutua”.¹⁴⁶

Lo anterior devela que la ayuda estaba tácitamente condicionada y era utilizada a su vez como un acto de autoayuda en términos realistas, al convertirse para EEUU en una herramienta de política exterior para ganar zonas de influencia tanto en la Europa devastada como en el Tercer Mundo (Asia y África principalmente) y así pudiera ganar más poder en el terreno internacional ante su principal adversaria la Unión Soviética.

Otro de los aspectos más representativos de la época fue el famoso punto IV del presidente estadounidense Harry S. Truman de su discurso del 20 de enero de 1949 sobre el Estado de la Unión:

“[...] Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de enfermedades. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas [...] Opino que deberíamos poner a la disposición de los pueblos amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimientos técnicos para ayudarles a alcanzar a sus aspiraciones a una vida mejor. Y, en colaboración con otros países, debemos fomentar el desarrollo en las regiones necesitadas [...] Nuestro objetivo debe ser el de ayudar a los pueblos libres del mundo entero a que, mediante sus propios esfuerzos, produzcan más alimentos, más vestidos, más materiales, para la construcción y más energía mecánica para aliviar sus pesadas cargas...[...].”¹⁴⁷

De lo anteriormente citado resalta la idea paternalista de la ayuda estadounidense a través de los pronunciamientos de Truman y cómo es que a la pobreza la considera una “amenaza” sin cuestionar siquiera las causas que la provocan. Así, con base en su discurso, cuatro años más tarde se aprobaría “[...] la legislación de la ayuda alimentaria PL-480, por lo que ésta se convertiría expresamente en instrumento de la política exterior, y se excluía como beneficiarios a „países no alineados” [...]”¹⁴⁸

¹⁴⁶ Román Sánchez, Erick, *Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*, Amycos, Burgos España, 2002, p. 38.

¹⁴⁷ Truman, Harry S., “El discurso sobre el Estado de la Unión”, en Rist, Gilbert, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2002, p. 85.

¹⁴⁸ Santa Cruz, Hernán, *op. cit.*, p. 65

Al respecto, el ascenso de EEUU como principal potencia económica tras la gran guerra significó que ese país tendría un papel crucial en el rediseño del nuevo escenario internacional posbélico. Como hemos visto, entre una de sus principales estrategias estaba la otorgación de recursos financieros por concepto de ayuda externa bilateral para tratar de imponer el capitalismo y contener el comunismo. Por el contrario, el sistema que los países del Sur intentaron instaurar en materia de la promoción del desarrollo internacional a través de Naciones Unidas sufrió profundos obstáculos para la financiación a sus iniciativas.

La mutilación financiera al modelo de cooperación multilateral de Naciones Unidas como sabotaje a las iniciativas del Sur (1950-1960)

El sistema de cooperación por la vía multilateral a través de la ONU empezaba a quedar rezagado al enfrentar desde un inicio obstáculos para el financiamiento de sus acciones en la promoción del desarrollo a nivel internacional. A pesar de que se les había considerado parte de ese sistema desde 1947, los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial se independizaron totalmente de Naciones Unidas, por lo que Hernán Santa Cruz apunta que:

“Al separarse prácticamente de la jurisdicción de las Naciones Unidas toda parte financiera y monetaria, a lo que se agregó más tarde la de las negociaciones comerciales al fracasar la Organización Internacional del Comercio y crearse el GATT, se privó a las Naciones Unidas de toda influencia real en la adopción de medidas concretas y positivas [sic] [...] para el cumplimiento de los objetivos en materia económica y social y para la orientación de una cooperación coherente e integrada.”¹⁴⁹

Ante ese contexto, la otra opción internacional que quedaba para los países subdesarrollados para promover su desarrollo era por medio del financiamiento otorgado por concepto de la ayuda bilateral gubernamental, sin embargo, significaba “[...] subordinarse a los intereses estratégicos del donante, y con ello enajenar parte de la independencia y soberanía nacional de Estados recién independizados, que pretendían mantener al margen del conflicto bipolar [...]”¹⁵⁰.

Al respecto, la conferencia de Bandung de 1955 fue el claro ejemplo de que los países del Sur recién independizados (tanto de África como de Asia) se mostraban a favor del No Alineamiento con ninguno de los dos bloques (capitalista o socialista), lo que años más tarde dio pie al Movimiento de Países No Alineados. Koldo Unceta y Pilar Yoldi señalan que los países de recién emancipación demandaron la instauración de una serie de principios en las relaciones internacionales, sobre todo cambios en el funcionamiento del sistema económico mundial, en particular en cuanto a las desiguales repercusiones que el comercio Norte-Sur representaba para uno y otro grupo de países¹⁵¹.

¹⁴⁹ *Ídem*, p. 89

¹⁵⁰ Andrés López, Gonzalo e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.*, p. 70

¹⁵¹ Unceta, Koldo y Yoldi, Pilar, *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, primera edición, España, Cooperación Pública Vasca y Gobierno Vasco, 2000, p. 37

Debido a la existencia de dichas desigualdades en las relaciones entre el Norte y el Sur y en la utilización de la ayuda externa como herramienta de política exterior fue que los países subdesarrollados propusieron, en los auspicios de la ONU y con el objetivo de promover su desarrollo económico, el proyecto denominado como Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (SUNFED por sus siglas en inglés), a través de la resolución 520 A (VI) de 1952 sobre el “Financiamiento del desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados”¹⁵². Este fondo especial suponía la concesión de **subsidios y préstamos a bajo interés y a largo plazo** a dichos países, con el objetivo de ayudarles, cuando así lo solicitaran, a acelerar su desarrollo económico y a financiar los proyectos no autoamortizables.¹⁵³

Además, la propuesta contemplaba que el SUNFED se estableciera como una entidad con administración separada, pero dentro del marco y en estrecha vinculación con Naciones Unidas, y no como un organismo adscrito al BM como algunos países, sobre todo los desarrollados como EEUU, habían sugerido¹⁵⁴.

Al respecto, todos los miembros de la ONU tomaron parte en numerosos debates “[...] siendo notorio que una mayoría de países en desarrollo compartía [la posición en favor de un mayor financiamiento] y casi todas las naciones industrializadas de occidente la rechazaban [...]”¹⁵⁵. Asimismo, refiriéndose al caso de la ONU, David Sogge también apunta que:

“[...] no todas las instituciones para la ayuda que se propusieron disfrutaron de una travesía tan fácil. De hecho, algunas fueron torpedeadas y hundidas. A principios de los años 50 se produjo un episodio revelador, cuando una coalición de estados no occidentales presionó para la creación de una gran institución de préstamos, el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico [sic]. Dicha propuesta implicaba un gran régimen de desarrollo que rindiera cuentas a las Naciones Unidas de acuerdo a un sistema de un país-un voto. Sin embargo, los gobiernos occidentales se movilizaron rápido para anular esta idea, y se opusieron presentando la Asociación Internacional de Desarrollo, un nuevo fondo (establecido como una „asociación” ficticia) bajo control de la dirección del Banco Mundial. Otras ideas propuestas más tarde por los países del sur, como el Nuevo Orden Económico Mundial y el Plan de Acción de Lagos, se encontraron también con la oposición de Occidente. El hecho de que las leyes y las instituciones promovidas por los receptores de la ayuda no son bienvenidas y terminan naciendo ya muertas es un axioma virtual de las políticas mundiales.”¹⁵⁶

¹⁵² Cfr. Organización de Naciones Unidas, Resolución 520 A (VI) de la Sexta Asamblea general 1952, [en línea], Dirección URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/070/96/IMG/NR007096.pdf?OpenElement> [Consulta: 06 de octubre de 2013]

¹⁵³ *Idem*

¹⁵⁴ Hernán Santa Cruz, *op. cit.*, p. 429

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 413

¹⁵⁶ Sogge, David, “Sistema de ayuda extranjera ¿Régimen o vehículo hegemónico?”, [en línea], *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 12, p.14, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, España, octubre

En el marco de la estructura bipolar del sistema internacional, EEUU era el polo más poderoso del mundo occidental capitalista. A ese país y a sus principales aliados se debió en gran medida la consumación de “[...] la operación malabarista de la sustitución de un Fondo Especial destinado a aumentar el volumen y las condiciones de la cooperación financiera para ejecutar proyectos de desarrollo por [sic] otro Fondo que aumentaría en magros 70 millones de dólares los recursos de la asistencia técnica, ampliando las formas de esta cooperación.”¹⁵⁷

Al respecto, Hernán Santa Cruz señala que este último fondo se convirtió en el premio de consolación para quienes habían defendido la instauración del SUNFED ya que sus contribuciones han sido de muy escaso monto financiando pequeños proyectos, por lo que se convirtió en una institución que no atendió ni atiende los graves problemas que mediante el SUNFED se proponían resolver.

Por su parte, el Programa de Asistencia Técnica de la ONU iniciado en 1947, para la década de los cincuenta se convirtió, en la práctica, en el espíritu de lo declarado en el Punto Cuarto del discurso del mandatario estadounidense Truman. Por lo que únicamente “[...] en manos de las Naciones Unidas quedaron las actividades de asistencia técnica, la salud y la educación, la ayuda humanitaria y en general las áreas „blandas“ del sistema.”¹⁵⁸

Desde entonces, EEUU y sus principales aliados como los países desarrollados de Reino Unido y Francia han logrado controlar el acceso al capital de inversión y el núcleo “duro” de las políticas de desarrollo de la periferia, es decir, la infraestructura productiva y a partir de las décadas de los ochenta y noventa el ajuste estructural y la reforma económica¹⁵⁹. Es por esta razón (no incidir en las áreas importantes y de estructura para el impulso del desarrollo) que el Programa de Asistencia Técnica de la ONU ha recibido el respaldo correspondiente, hasta evolucionar y convertirse posteriormente en 1965 en el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, el actual PNUD.

Mientras la ONU enfrentó esos problemas de financiación, el bloque capitalista, por su parte, se agrupó en una organización internacional a iniciativa de EEUU para intentar establecer las reglas del juego en materia de cooperación internacional para el desarrollo, priorizando la vía bilateral.

de 2009, Dirección URL: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/170.html>, [Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2014].

¹⁵⁷ Hernán Santa Cruz, *op. cit.*, p. 435

¹⁵⁸ Sanahuja, José Antonio, “Del interés nacional...”, *op. cit.*, p. 72

¹⁵⁹ *Ibidem*

Consolidación de la ayuda bilateral del bloque capitalista y creación del CAD de la OCDE (1960-1970)

Mientras que era evidente el rezago que comenzaba a enfrentar la cooperación para el desarrollo por la vía multilateral bajo los auspicios de la ONU, producto de la oposición de países como EEUU para implementar el SUNFED; por el contrario, en el ámbito bilateral ese mismo país, Canadá así como Japón y la mayoría de los beneficiarios del Plan Marshall ya recuperados económicamente, impulsaron formalmente sus políticas bilaterales de ayuda externa a través de su institucionalización y en algunos casos mediante la creación de leyes al respecto, es decir, con una base jurídica. Lo anterior acentuó “[...] el debilitamiento del sistema de cooperación **a nivel multilateral** que durante muchos años los países en desarrollo habían luchado por establecer.”¹⁶⁰

Fue así que para el año de 1961 el gobierno de EEUU estableció la Ley de Ayuda Externa (*Foreign Assistance Act*) actualmente vigente, la cual derogó la MSA de 1950 referida anteriormente. Ante ello, dicho gobierno creó la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) para administrar la ayuda bilateral y como fuente coadyuvante de la iniciativa del Presidente John F. Kennedy respecto al lanzamiento de la Alianza para el Progreso, un programa de ayuda bilateral para América Latina que se dio en marco de la estructura bipolar del sistema internacional vigente, es decir, la Guerra Fría, por lo que el principal objetivo de ese programa fue contener el comunismo en la región¹⁶¹.

América Latina y el Caribe no habían sido una región prioritaria pero ante coyunturas importantes como la revolución Cubana de 1959 y la instauración en la isla de un régimen político afín al comunismo, EEUU reaccionó inmediatamente mediante el instrumento citado, es decir, la Alianza para el Progreso.

Por su parte, en el año de 1960 Canadá constituyó su Oficina de Ayuda Externa como un organismo consolidado en la materia y para 1968 el gobierno de ese país consolidó su política al crear la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés)¹⁶².

¹⁶⁰ Ernesto Soria Morales, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política...*, op. cit., p. 75

¹⁶¹ Pattacini, Valeria, “Historia y tendencias de la cooperación internacional al desarrollo: la construcción de un régimen”, en *La cooperación Latinoamérica- Europa. Contextos, Preocupaciones, Modalidades y Actores en la encrucijada*, Cuadernos de Integración, N° 10, Madrid, Plaza y Valdéz Editores, 2009, p. 8

¹⁶² Ministerio de Asuntos Internacionales de Canadá, “The history of Canada's international development program”, en *Foreign Affairs, Trade and Development Canada*, [en línea], Dirección URL: <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/NIC-5493749-HZK>, [Consulta: 6 de noviembre de 2014].

Por otro lado, también Francia creó en 1961 su Ministerio de Cooperación, el cual se enfocó primordialmente en sus antiguas colonias.¹⁶³ Asimismo, Suecia formó la Agencia para la Asistencia Internacional en 1962 y en 1965 pasó a ser la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional la que años más tarde se convertiría en la actual Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA, por sus siglas en inglés).¹⁶⁴

Igualmente Japón, tras la ayuda suministrada por EEUU y mientras la ocupación de éste y recuperado económicamente tras su derrota en la segunda guerra mundial, creó en 1961 el Fondo de Cooperación Económica con el Exterior y en 1962 la Agencia de Cooperación Técnica en el Extranjero, que para 1974 pasaría a ser parte de la actual Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés)¹⁶⁵.

Asimismo, en el año de 1962 se estableció la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional¹⁶⁶ y Bélgica creó la Oficina de Cooperación para el Desarrollo, la cual pasaría a ser reemplazada en 1971 por la Administración de Cooperación para el Desarrollo¹⁶⁷. Simultáneamente, Dinamarca hizo lo mismo a través de la creación de una oficina para la cooperación.

En el año de 1963, los Países Bajos impulsaron la conformación de su Secretaría de Estado para la Ayuda al Desarrollo¹⁶⁸. En el año de 1964 Reino Unido consolidó un Ministerio de Desarrollo Internacional el cual sería reemplazado en 1970 por la Administración para el Desarrollo Internacional, convertido posteriormente en el Departamento para el Desarrollo Internacional.¹⁶⁹

Respecto a la información anterior surge una pregunta ¿a qué respondió que los países en mención hayan impulsado la creación y consolidación de políticas bilaterales de ayuda externa y por qué de forma casi simultánea, es decir, en los años del decenio de los sesenta?

Pues bien, el 13 de enero de 1960 en el seno de la OECE, referida anteriormente, se formó el Grupo de Asistencia al Desarrollo (*Development*

¹⁶³ Soria Morales, Ernesto, *op. cit.*, p. 76

¹⁶⁴ SIDA, *About Swedish development cooperation*, [en línea], Dirección URL: <http://www.sida.se/English/how-we-work/about-swedish-development-cooperation/>, [consulta: 2 de noviembre de 2014]

¹⁶⁵ JICA, *History: Japanese ODA Executing Agencies, History and Integration*, [en línea], Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/english/about/history/>, [Consulta: 4 de noviembre de 2014]

¹⁶⁶ NORAD, *About NORAD*, [en línea], Dirección URL: <http://www.norad.no/en/About+Norad/About+Norad.125317.cms>, [consulta: 5 de noviembre de 2014].

¹⁶⁷ Develtere Patrick y Aristide Michel, *Chronique d'un demi-siècle de Coopération Belge au Développement*, [en línea], pp. 48-54, Dirección URL: http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/chronique_demi-siecle_cooperation_belge_tcm313-98710.pdf, [consulta: 5 de noviembre de 2014]

¹⁶⁸ Soria Morales, Ernesto, *op. cit.*, p. 76

¹⁶⁹ *Ibidem*

Assistance Group o GAD) como un foro de consultas entre los donantes de ayuda externa sobre la asistencia que ofertaban a países subdesarrollados. Quien estuvo detrás de la creación de dicho foro fue EEUU, a través del Subsecretario de Estado C. Douglas Dillon de la Administración estadounidense de Dwight D. Eisenhower. Douglas fue una pieza clave en el lanzamiento de dicha iniciativa.¹⁷⁰

Recordemos que la creación de la OECE fue un requisito pedido por el gobierno estadounidense a los países de Europa que recibirían su ayuda a través del Plan Marshall. Naturalmente, EEUU no formaba parte de la OECE pues ésta lo conformaban los países receptores de los recursos de dicho Plan que habían adquirido ese compromiso.

Sin embargo, una vez terminado el Plan Marshall y después de que se recuperaran las economías europeas ayudadas, la OECE se transformó en la actual OCDE el 30 de septiembre de 1961, tras la integración de EEUU y Canadá a ese organismo internacional¹⁷¹. Posteriormente, y como parte de ese proceso, el anterior GAD se transformó en el actual CAD, hecho que ocurrió el 5 de octubre de 1961¹⁷² tras la formación de un Departamento de Desarrollo en la OCDE. Otra característica en común que se estableció para los miembros de ese Comité fue la adopción del concepto de AOD en 1969.

Vale la pena subrayar que el CAD es un foro que aunque parezca un actor unificado con intereses consensuados entre sus miembros, no lo es. En primer lugar y como ya se había dicho antes, su creación estuvo promovida a iniciativa del gobierno estadounidense casi de manera exclusiva, en una época en la cual ese país era líder del bloque capitalista y el objetivo principal de su política exterior era contener el comunismo, ganar aliados y propagar el capitalismo. En ese sentido, la OECE surgió como una condición de EEUU hacia los países que recibieron la ayuda por medio del Plan Marshall y, después, el GAD que pronto se convirtió en el CAD fue promovido igualmente a iniciativa del gobierno de ese país. Adicionalmente a los datos anteriores, la información del siguiente cuadro respecto a quiénes han ocupado la presidencia del CAD demuestra la hegemonía de EEUU en ese Comité, por lo menos, durante casi cuarenta años, de 1961 a 1998, es decir, todo lo que duró la Guerra Fría y casi una década más (ver cuadro 5).

¹⁷⁰ Cfr. OCDE, *DAC in Dates The History of OECD's Development Assistance Committee*, [en línea], p. 7, Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>, [Consulta 8 de noviembre de 2014] y Cfr. Heike Pintor Pirzkall, *op. cit.*, 55 pp.

¹⁷¹ OCDE, *History*, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/about/history/>, [Consulta: 8 de noviembre de 2014]

¹⁷² OCDE, *DAC in Dates...*, *op. cit.*, p. 11

Cuadro 5. Presidentes del CAD, nacionalidad y procedencia laboral (1961-2013)

Año	Nombre	Nacionalidad	Procedencia laboral inmediata
1961	James W. Riddleberger	Estadounidense	USAID
1963	Willard L. Thorp	Estadounidense	USAID
1967	Edwin M. Martin	Estadounidense	USAID
1974	Maurice J. Williams	Estadounidense	USAID
1979	John P. Lewis	Estadounidense	USAID
1982	Rutherford M. Poats	Estadounidense	USAID
1986	Joseph C. Wheeler	Estadounidense	USAID
1991	Alexander R. Love	Estadounidense	USAID
1994	James H. Michel	Estadounidense	USAID
1999	Jean-Claude Faure	Francesa	Secretario Privado Principal del Secretario de Estado encargado de la cooperación con la comunidad francófona
2003	Richard G. Manning	Inglesa	Director General de política del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
2008	Eckhard Deutscher	Alemana	Director Ejecutivo Alemán en el Banco Mundial
2011	J. Brian Atwood	Estadounidense	USAID
2013	Erik Solheim	Noruega	Titular del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega

Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados de OCDE, *DAC in Dates...*, *op. cit.*

En el cuadro 5 observamos que de 1961 a 1998, es decir, durante 37 años (casi cuatro décadas), el CAD estuvo siempre presidido por un funcionario estadounidense que siempre provenía de la USAID, la agencia encargada de desplegar la política de ayuda externa bilateral de EEUU. Después de ese periodo, la ocupación de ese cargo se democratizó relativamente; probablemente tuvo que ver con el fin del conflicto Este-Oeste y, en consecuencia, con algunos cambios en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo en donde el objetivo principal de la AOD, sobre todo la estadounidense, ya no era la contención del comunismo ante el derrumbe de la URSS. Asimismo, es importante destacar que de los 14 políticos que han presidido el CAD de 1961 al 2014, 10 han sido de nacionalidad estadounidense, es decir, el 71.42%, con una hegemonía ininterrumpida del gobierno de ese país en ese cargo durante el periodo referido anteriormente (1961-1998). En términos temporales, el porcentaje del tiempo que

ha ocupado EEUU en la presidencia del CAD en el periodo 1962-2013 ha sido casi del 81%, lo que significan cuarenta años en la presidencia.

Rafael Domínguez Martín señala que “[...] entre los más de doscientos comités especializados de la OCDE, el CAD no sólo es el más antiguo, sino que la cooperación internacional para el desarrollo se puede considerar como la partera de la propia organización [...]”.¹⁷³ De lo anterior podemos deducir que el CAD y la ayuda externa fueron vitales para la política exterior de EEUU. El modelo de ayuda externa de ese gobierno se contrapuso al modelo de cooperación para el desarrollo que los países subdesarrollados del Sur global intentaron impulsar alguna vez por la *vía multilateral* a través del sistema de la ONU, cuando intentaron establecer el SUNFED por ejemplo.

Fue así que mientras el Norte lanzaba y formalizaba sus propias políticas bilaterales de ayuda externa para promover según ellos el desarrollo internacional, los países del Sur, como los ubicados en Asia y África, por el contrario, demandaban cambios en las relaciones internacionales, sobre todo en sus relaciones desiguales y asimétricas con el Norte en el ámbito comercial y político, es decir, el Sur denunciaba lo que David Llistar ha denominado como ***interferencias trasnacionales Norte-Sur*** que han contribuido a entorpecer o inclusive impedir el desarrollo del Sur global.

Dichas interferencias trasnacionales o transfronterizas, dice Llistar, refieren a “[...] aquel factor procedente de fuera de las fronteras de un Estado que afecta temporalmente la dinámica interna de un determinado grupo social, sea éste un grupo de personas estructurado en una comunidad local, un segmento de la población o un país, no importe si se produce directamente o indirectamente a través de la alteración de su entorno. [...] A veces dicha interferencia tiene asociadas capacidades de dominación y destrucción aun cuando se genere de forma inconsciente.”¹⁷⁴

Para contribuir a contrarrestar dichas interferencias Norte-Sur y en seguimiento a la Conferencia de Bandung de 1955, las antiguas colonias de África y Asia, en el marco de sus procesos de descolonización (referidos anteriormente), constituyeron en 1961 el Movimiento de Países No Alineados cuya primera reunión se efectuó en ese año, con dos reuniones más en 1969 y 1970. Como países “independientes”, además de no alinearse con ninguno de los dos bloques o mundos (capitalista o socialista), demandaron participar en el diseño de políticas de cooperación y de su propio desarrollo, además de la búsqueda de relaciones comerciales más justas.

¹⁷³ Domínguez Martín, Rafael, “50 años del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE”, [en línea], 3pp., Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica-Claves para el Desarrollo, Universidad de Cantabria, julio de 2011, Dirección URL: <http://www.ciberoamericana.com/pdf/Briefing7.pdf> [Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2014].

¹⁷⁴ Llistar, David, *op. cit.*, p.27

Debido a esas demandas se llevaron a cabo diversas medidas a nivel internacional para hacer oír su voz, aunque ciertamente con resultados modestos, si no es que escasos. Como un intento para contrarrestar las interferencias Norte-Sur, una de las iniciativas que se llevaron a cabo por los países subdesarrollados fue la Primera Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

En la Primera UNCTAD, llevada a cabo en 1964, los países del Tercer Mundo presionaron a los gobiernos del Norte global a adoptar un nuevo modelo de cooperación internacional que diera prioridad a las relaciones comerciales, de manera que se asegurasen precios equitativos y estables a sus productos y se facilitara su acceso en el mercado mundial¹⁷⁵. Ese era un claro ejemplo de las denuncias sobre las interferencias Norte-Sur de las que ha hablado Llistar pues en cierta forma la UNCTAD era la propuesta que se contraponía al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) fundado en 1948 inicialmente por veintitrés países.¹⁷⁶ Respecto a la contraposición de la UNCTAD respecto al GATT, Koldo Unceta y Pilar Yoldi apuntan que:

“El GATT, surgido en 1948 en sintonía con los acuerdos alcanzados en Bretton Woods cuatro años atrás, propugnaba una amplia liberalización del comercio, básicamente el de manufacturas, mediante la disminución de los aranceles y demás trabas a la penetración de productos de unos países en otros. Los países del Sur, fundamentalmente productores de materias primas, veían en la filosofía del GATT una amenaza para sus pretensiones de emprender un proceso de industrialización. De acuerdo con esta perspectiva, la entrada libre de los productos manufacturados del exterior en sus propios países impediría la industrialización propia al no poder competir con la producción más barata de los países industriales.

Por otra parte, mientras el GATT exigía eliminar barreras para la producción industrial, no hacía lo mismo con muchas de las materias primas, fundamentalmente agrícolas, producidas y exportadas por los países del Sur, lo que a la postre dificultaba y encarecía su acceso a los mercados del Norte.”¹⁷⁷

Además de lo anterior, la evidencia más clara de la época respecto a las interferencias Norte-Sur fue el Informe de la Comisión Pearson de 1969 sobre *El desarrollo: empresa común*. En él se ponía de manifiesto el “[...] deterioro [sic] de la interacción entre los países desarrollados y subdesarrollados y proponía [...] una nueva base de cooperación internacional [especificando] las responsabilidades que han de asumir tanto los países donantes como los beneficiarios de su ayuda”¹⁷⁸. Asimismo, dicho Informe propuso destinar más

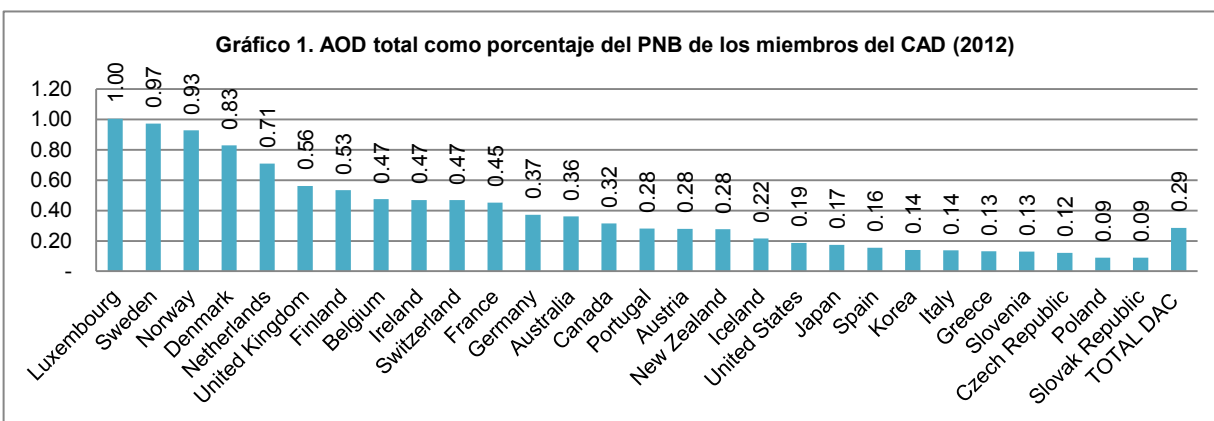
¹⁷⁵ Koldo Unceta y Pilar Yoldi, *op. cit.*, p. 37

¹⁷⁶ Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Chile, China, Cuba, EEUU, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, el Reino Unido, República Checoslovaca, Rhodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.

¹⁷⁷ Koldo Unceta y Pilar Yoldi, *op. cit.*, p. 39

¹⁷⁸ UNESCO, “El Informe Person. Nueva estrategia para un desarrollo global”, *El Correo. Una ventana abierta sobre el mundo*, [en línea], Francia, UNESCO, febrero de 1970, p.4, Dirección URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000567/056743so.pdf> [Consulta: 26 de octubre de 2013]

recursos a la ayuda para el desarrollo, por lo que sugirió que el 0.7% del Producto Nacional Bruto (PNB)¹⁷⁹ de los países desarrollados debía destinarse a la AOD.¹⁸⁰ Sin embargo, a pesar de que este porcentaje se propuso desde la década de los sesenta y siguió adquiriendo el compromiso por parte de los donantes tradicionales del CAD en décadas posteriores como iremos mencionando posteriormente, a la actualidad, en el año 2012 sólo cinco países han logrado cumplir dicho compromiso: Luxemburgo 1%, Suecia 0.97%, Noruega 0.93%, Dinamarca 0.83% y Países Bajos 0.71%. En su conjunto, el CAD está lejos de alcanzar la meta del 0.7% del PNB destinado a AOD al registrar sólo el 0.29% (ver gráfico 1).



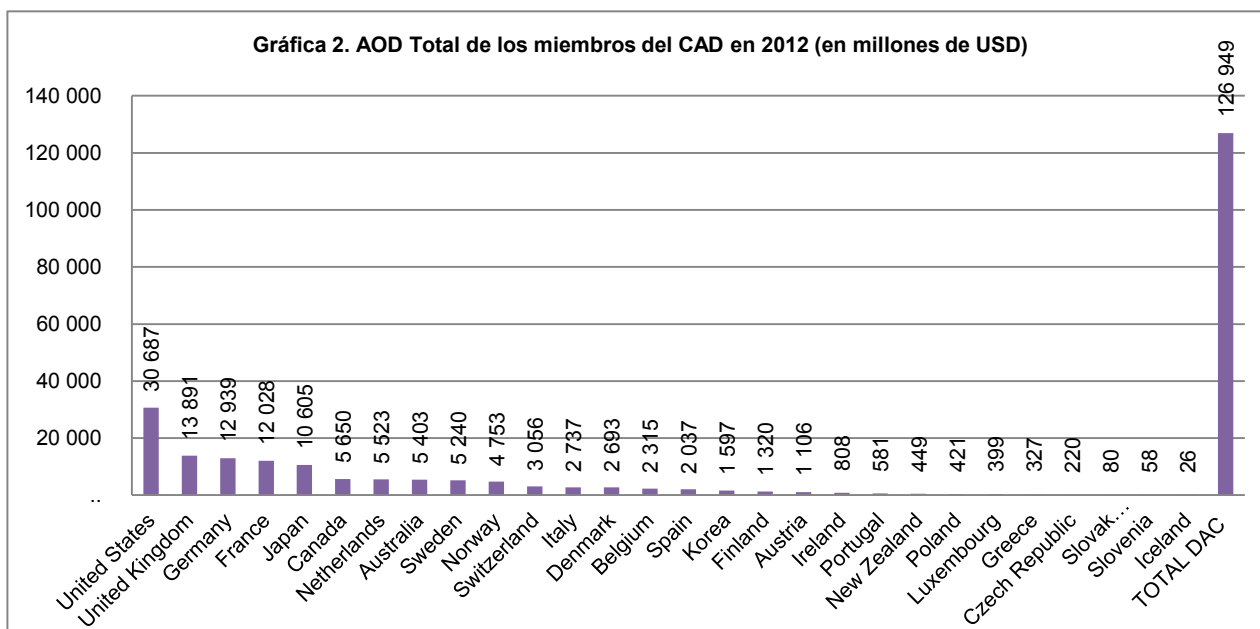
Fuente: OCDE, *Statistics on resource flows to developing countries*, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/npDhJI>, [Consulta: 03 de diciembre de 2014]

Lo anterior empieza a demostrar que inclusive los miembros del CAD no son iguales entre sí, no todos cumplen con las “reglas” ni los compromisos, por lo que el CAD no es un grupo homogéneo. Tampoco es homogéneo en el sentido de que la presidencia de ese Comité a estado a cargo prácticamente de EEUU y países del Norte como Francia, Reino Unido y Alemania. Por otro lado, aunque los países como Islandia, República Checa, Eslovenia, Polonia y República Eslovaca se consideran en la contabilidad del CAD para el año 2012, la realidad es que ellos se incorporaron a ese Comité en el 2013 (esta cuestión la abordaremos más adelante). Al respecto, si no consideráramos a esos países en el gráfico 1, Estados Unidos que es el que ocupa el primer lugar del CAD en aportar mayores cantidades de AOD en términos cuantitativos (ver gráfico 2), esta

¹⁷⁹ Según el Banco Mundial el PNB es el “Valor de todos los servicios y bienes finales producidos en un país en un año (Producto Interno Bruto) más los ingresos que los residentes en el país han recibido del exterior, menos los ingresos correspondientes a los no residentes. El PNB de un país puede ser muy inferior a su PIB si gran parte de los ingresos derivados de la producción se distribuye a personas o empresas extranjeras. Pero, por el contrario, si personas o empresas de un país poseen grandes cantidades de acciones y bonos de empresas o Estados de otros países, y reciben ingresos por ello, el PNB puede ser superior al PIB”. Cfr. Banco Mundial, *Glosario*, [en línea], <http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html#74>, [consulta 01 de febrero 2015]

¹⁸⁰ Álvarez Orellana, S.M., *op. cit.*, p. 290

posición cae abruptamente en el aspecto cualitativo respecto al porcentaje de su PND.



Fuente: OCDE, Statistics on resource flows to developing countries, *op. cit.*

La comparación entre la gráfica 1 y 2, además de la falta de voluntad política en el cumplimiento de compromisos respecto a la cantidad de recursos destinados a AOD en relación al PNB de cada país, también muestra que el CAD no es un organismo homogéneo puesto que los países nórdicos sí llegan a asumir esa responsabilidad en comparación con el resto. En general, la falta de voluntad política de los donantes tradicionales del Norte provocaría el impulso de la Cooperación entre países del Sur en la década de los años setenta.

Menos diálogo Norte-Sur y más Cooperación Sur-Sur: la consolidación de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (1970-1980)

En términos generales, el escenario internacional de la década de los setenta se caracterizó, por un lado, por la crisis del petróleo y, por el otro, por la caída de los precios de las materias primas.¹⁸¹ La coyuntura anterior provocó una fricción en las relaciones entre el Norte-Sur debido a que los países del Sur que integraban la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)- Argelia, Angola, Ecuador, Irán, Iraq, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Venezuela – decidieron incrementar los precios del petróleo con el objetivo de dejar de exportarlo a los países que habían apoyado a Israel en la guerra de Yom Kipur tales como EEUU y sus aliados:

¹⁸¹ Pattacini, Valeria, *op. cit.*, p. 11

“[...] tras la guerra árabe-israelí de octubre y el embargo del petróleo decretado por los países productores del Golfo, los precios del crudo se elevaron bruscamente, afectando gravemente a una de las bases principales de funcionamiento del sistema.”¹⁸²

No obstante, el alza de los precios del petróleo así como la caída de los precios de las materias primas –producidas principalmente por países del Sur– provocaron que se gestara en estos países subdesarrollados una crisis económica que estallaría en 1982 a la que posteriormente nos referiremos. Los hechos anteriores llevaron a que el Sur incrementara sus iniciativas en el plano internacional en temas sobre el comercio, el desarrollo y la cooperación.

Entre esas iniciativas estuvo el *Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)* y el diálogo Norte-Sur que, no obstante, también fracasaron debido a la posición negativa del Norte como mostramos a continuación. Por un lado, el NOEI representó un movimiento intelectual y político a favor de la introducción de cambios profundos en las relaciones económicas internacionales principalmente, para favorecer el logro de un desarrollo equitativo entre las sociedades.

El objetivo fundamental del NOEI era “[...] „la descolonización de las relaciones internacionales” mediante el reconocimiento a todos los pueblos del „derecho a la libre determinación” y el „derecho al desarrollo”... Se trata de *sustituir* las relaciones económicas vigentes por el NOEI „para crear un sistema más justo y equitativo” [...].”¹⁸³

Lo anterior refleja la desigualdad y asimetría entre actores de las relaciones Norte-Sur, además de que pone de manifiesto la iniciativa de los países del Sur en querer mejorar sus condiciones económicas y sociales a través del impulso al desarrollo y ser reconocidas como países independientes con capacidad de decidir su propio destino.

Otro elemento importante que se suscitó en las relaciones de la política internacional fue el diálogo Norte-Sur el cual fue “[...] el diálogo institucional entre ambos grupos [el Norte y el Sur y] se remonta a la creación de la UNCTAD a principios de la década de los sesenta, pero fue en París, desde finales de 1975 hasta finales de 1977, cuando se llevó a cabo la Primera Reunión de la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional conocida en la prensa como „Diálogo Norte-Sur”, que por cierto culminó habiendo obtenido muy modestos logros.”¹⁸⁴

¹⁸² Koldo, Unceta y Yoldi, Pilar, *op. cit.*, p. 60

¹⁸³ Álvarez Soberanis, Jaime, “La Transferencia Internacional de Tecnología y el Diálogo Norte-Sur”, [el línea], en Jaime Álvarez Soberanis, *Las Regulaciones de las Invenciones y Marcas y de la Transferencia tecnológica*, Editorial Porrúa, México, 1979, p. 189, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/13/pr/pr7.pdf> [Consulta: 29 de noviembre de 2013].

¹⁸⁴ *Ibidem*

Posiblemente los innumerables intentos del Sur para reivindicar sus relaciones con el Norte desde décadas anteriores, que también terminaron en fracasos, incidieron en el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur. En el marco de dicha cooperación, en septiembre de 1978 se llevó a cabo entre 138 países la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo en la cual se aprobó el Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD) mejor conocido como Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) que señala los siguientes nueve objetivos básicos para la CTPD:

- Aumentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios para resolver problemas del desarrollo
- Reforzar la capacidad colectiva de los países en desarrollo para intercambiar experiencias y desarrollar fortalezas complementarias
- Fortalecer las capacidades de los países en desarrollo para afrontar colectivamente los problemas de las relaciones económicas internacionales
- Incrementar el volumen y eficacia de la cooperación internacional
- Aumentar la capacidad técnica y tecnológica de los países en desarrollo promoviendo la transferencia de tecnología y pericia
- Propiciar un mayor acceso de los países en desarrollo a las expectativas y tecnologías
- Perfeccionar las capacidades de absorción de nuevas tecnologías
- Contribuir a solucionar las necesidades de los países menos adelantados
- Ampliar la colaboración en las actividades económicas internacionales ¹⁸⁵

Con base en lo anterior, la Cooperación Sur-Sur se fortaleció a través de un nuevo mecanismo como la CTPD que en principio intentó evitar el verticalismo de la ayuda clásica Norte-Sur de los donantes principales, tanto del bloque occidental del CAD como del soviético. La cooperación Sur-Sur promovió, en principio, esquemas de mayor horizontalidad, representatividad y equilibrio en la toma de decisiones a fin de promover esquemas de desarrollo más simétricos. No obstante, en años recientes (siglo XXI), ciertos países del Sur han replicado aquellas prácticas verticalistas que los países del Norte practicaron durante varias décadas, por ejemplo, es el caso de China aunque no el único ¹⁸⁶.

Otra iniciativa internacional fue cuando en febrero de 1980 la *Comisión Willy Brandt*, una Comisión Independiente para Problemas de Desarrollo Internacional, entregó un Informe al Secretario General de la ONU en el que proponía hacer un balance de las relaciones entre el Norte y el Sur, mejorarlas y promover la cooperación ¹⁸⁷. De esta forma, la década de los setenta se convirtió por extensión en la época en que se atestiguaron numerosos intentos por lograr mejorar las

¹⁸⁵ Pérez Bravo, Alfonso e Iván Sierra, *Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*, PNUD-SRE primera edición, 1998, México, p. 58

¹⁸⁶ Prado Lallande, Juan Pablo, *Entrevista al docente mexicano Juan Pablo Prado*, [MP4], Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador, Quito, 1 de diciembre de 2011, Dirección URL: <https://www.youtube.com/watch?v=YPV5x-7UH8U>, [consulta: 8 de enero de 2015]

¹⁸⁷ Fisher, Fritz, "Informe y efectos de la Comisión Brandt", [en línea], en ONU, *Nueva Sociedad*, No. 55 julio- agosto de 1981, p. 59., "http://www.nuso.org/upload/articulos/884_1.pdf, [consulta: 19 de diciembre de 2015]

relaciones Norte-Sur, pero también estos años fueron testigos del fracaso de las mismas. Sobre todo porque ya desde finales de la década, aunque no de manera oficial, los principales donantes como los agrupados en el CAD empezaron a argumentar que tras tres decenios de su ayuda externa los objetivos del desarrollo no estaban lográndose, discurso político que para los decenios subsecuentes explicaría tanto la *fatiga de la ayuda* como la implementación de políticas neoliberales en el Sur.

Implantación del modelo económico neoliberal a nivel internacional y la antesala de la “fatiga” de la ayuda de los donantes tradicionales (1980-1990)

La crisis generalizada de la década anterior (1970) trajo consigo cambios en la economía internacional de los años ochenta. Los países de América Latina atravesaron a partir de 1982 por una crisis más aguda debido a sus deudas externas que ya no pudieron pagar, por lo que declararon la moratoria de sus respectivos pagos y México fue el primer país en hacerlo. Posteriormente, en la década de los años noventa, se vieron condicionados a implementar un proceso de reformas políticas internas y ajustes estructurales:

“[...] los países en desarrollo se encontraron frente a serios problemas en el cumplimiento de los servicios de la deuda por el ineficaz uso de los recursos por un lado, que se sumó a los dos shocks petroleros, el rápido ascenso de las tasas internacionales de interés y la caída de las ganancias por exportaciones. Esta seria crisis financiera encabezada por la declaración de México en agosto de 1982 sobre la imposibilidad de afrontar sus compromisos (seguido por Brasil y otros países) debe ser asumida por la acción cooperativa entre los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y la comunidad de bancos. Esto marca el comienzo de un largo proceso de reforma política y esfuerzos para el ajuste estructural de los países en desarrollo.”¹⁸⁸

Por lo anterior es que a la década de los ochenta se le conoce en la literatura como la “década perdida”, especialmente en América Latina ya que además de la deuda externa estaban los problemas del déficit fiscal y la inflación¹⁸⁹. Como señala la cita anterior, México fue el primer país en declarar la moratoria de su deuda externa en el año de 1982. Además, cabe recordar que en esa misma región el modelo económico que se había implementado las décadas anteriores para impulsar la industrialización era uno de sustitución de importaciones lo que significaba cerrar las puertas al comercio extranjero, sin embargo, dicho modelo se agotó y llegó a su fin con el estallido de las crisis en la región latinoamericana. Fue así que:

“Las consecuencias de esta crisis fueron mucho más allá de sus aspectos meramente financieros, para incidir directamente en las políticas de desarrollo y en las propias concepciones teóricas acerca de éste. El aspecto decisivo en esa dirección lo

¹⁸⁸ Pattacini, Valeria, *op. cit.*, p. 13

¹⁸⁹ United Nations Conference on Trade and Development, “A Brief History of UNCTAD” [en línea], UNCTAD, Dirección URL: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3358&lang=1>, [consulta: 3 de noviembre de 2014]

constituyó el propio proceso de renegociación de la deuda. Conducido por el Fondo Monetario Internacional, dicho proceso se basó en la concesión de nuevos préstamos con los que poder hacer frente a las obligaciones contraídas a cambio de impulsar fuertes políticas de ajuste e importantes reformas económicas.”¹⁹⁰

Fue por lo anterior que en noviembre de 1989, en la ciudad de Washington, EEUU, las IFI y economistas como John Williamson plantearon reformas “estructurales” y políticas de liberalización económica a los países latinoamericanos en un principio, tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. En ese marco se presentó lo que se conoce como el Consenso de Washington el cual se refiere al conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal que debían ser aplicadas en América Latina en la década de los noventa para hacer frente, por un lado, a la reducción de la tasa de beneficio en los países del Norte tras la crisis económica de los setenta y ochenta y, por otro, como salida impuesta por el FMI y el Banco Mundial a los países del Sur ante el estallido de la crisis de la deuda externa. Todo esto por medio de la condicionalidad macroeconómica vinculada a la financiación concedida por estos organismos.¹⁹¹

Cabe recordar también que en la década de los ochenta el enfoque de desarrollo se basó en la introducción de las políticas neoliberales que tanto Reino Unido como EEUU promovieron, al considerar como motor de desarrollo la liberalización económica, el libre comercio, la reducción del gasto público, y la disminución de la intervención del Estado en la regulación de la economía, es por ello que en el Consenso de Washington:

“Mediante dichas políticas se trataba de impulsar una drástica reestructuración económica orientada a disminuir tanto el déficit público (la diferencia entre ingresos y gastos del Estado), como el déficit externo (la diferencia entre importaciones y exportaciones). Para ello se pondrían en juego toda una serie de políticas como la reducción del gasto público (especialmente el gasto social), la disminución de los salarios reales, la privatización de empresas públicas y, de manera más general, la liberalización de la economía.”¹⁹²

Las características del contexto internacional anteriormente descrito repercutirían en la disminución de los flujos de la AOD de los miembros del CAD en la década que estaba por venir, es decir, la de los años noventa.

¹⁹⁰ Unceta, Koldo y Pilar Yoldi, *op. cit.*, p. 71-72

¹⁹¹ Bidaurratzaga, Eduardo, “Consenso de Washington”, [en línea], en Observatorio de multinacionales en América Latina, *Diccionario crítico de empresas trasnacionales*, Dirección URL: <http://omal.info/spip.php?article4820> [Consulta: 03 de noviembre de 2013].

¹⁹² Koldo Unceta y Pilar Yoldi, *op. cit.*, p. 72

2.2.2. SEGUNDA ETAPA: El fin del sistema bipolar, la “fatiga de la ayuda” y su “nueva arquitectura” en el marco del neoliberalismo (1990-2000)

La segunda etapa inicia después de la desintegración de la URSS en 1989 hasta el año 2000. En primer lugar, esta etapa se distingue de la anterior porque el sistema internacional dejó de ser bipolar-heterogéneo, la ayuda para el desarrollo que principalmente EEUU ofertó en el marco de la Guerra Fría ya no se otorgaría con el fin de contener el comunismo. De allí a que en esta década se suscitara lo que en la literatura se le ha denominado como “la fatiga de la ayuda” que hace referencia a la disminución de los flujos de recursos financieros y técnicos del CAD de la OCDE (ver gráfico 3).

En segundo lugar, analistas como José Antonio Sanahuja, apuntan que a partir de la década de los noventa lo que predominaba en el escenario internacional era la incertidumbre ya que “El sistema internacional de la posguerra fría es, sin lugar a dudas, un sistema que presenta graves dificultades de definición al analista.”¹⁹³ No se sabía si la estructura de este sistema era unipolar-imperialista ante el triunfo de EEUU sobre la URSS o de tipo multipolar homogéneo con renovados actores como la UE, Japón y Canadá, aunque adscritos al CAD con la adopción de ciertos estándares en sus respectivas políticas de ayuda externa ante su pertenencia a dicho Comité.

Por otro lado, en lo que respecta al sistema internacional de cooperación para el desarrollo éste también se transformó. El gobierno estadounidense, a diferencia del bloque soviético, había logrado crear instituciones internacionales occidentales en materia de “cooperación internacional para el desarrollo” perdurables como el CAD de la OCDE, el cual ha estado mayormente controlado, por lo menos hasta 1998, por EEUU debido a que en la presidencia del Comité ha estado a cargo por políticos de ese país, además de que la creación del Comité fue una iniciativa del mismo a través del subsecretario de Estado Douglas Dillon.

Una vez terminada la Guerra Fría, vendría la incertidumbre referida, aunque eso sí, un sistema internacional dominado por el bloque occidental ante el derrumbe de la URSS. El escenario internacional podía tener a EEUU como una de las principales potencias, pero algunos países de Europa, a través de la UE, así como Japón, también tenían los recursos necesarios para poder transformarlos en influencia en la determinación de la agenda internacional (reglas del juego) y potencialmente también convertirse en potencias aunque en general compartiendo en su mayoría los valores occidentales capitalistas (democracias de mercado), con el fomento de la democracia, la protección de los derechos humanos, la propagación del libre comercio, la erradicación de la pobreza extrema, entre los principales¹⁹⁴.

¹⁹³ Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, op. cit., p.214

¹⁹⁴ Björn, Hettne, citado por Sanahuja, José Antonio, “Del interés nacional a la ciudadanía global...”, op. cit., p. 82

En ese contexto, “[...] con el final de la guerra fría se acabó para las grandes potencias el principal motivo que las animaba a mantener la [sic] AOD: disponer de un arma más en la confrontación Este-Oeste.”¹⁹⁵ Quizá por ello la ayuda externa que el Norte había otorgado hacia el Sur comenzó a reducirse en la década de los noventa, este factor surgió a raíz de que el neoliberalismo se convirtió en el enfoque predominante del desarrollo; así que bajo el argumento de la doctrina neoliberal de que el verdadero motor del desarrollo era el libre mercado fue como desde esta perspectiva “[...] se vio [a] la ayuda como francamente contraproducente, en la medida en que amplificaba una de las anomalías detectadas en los países en desarrollo: la hipertrofia de sus burocracias estatales. Por lo demás, si el mercado era capaz por sí mismo de promover el desarrollo ¿para qué proseguir con la ayuda?”¹⁹⁶ A este discurso se le conoce como la “fatiga de la ayuda o cooperación”:

“La expresión „fatiga de la cooperación” ha sido utilizada [sic] por los países donantes para mostrar su decepción ante los resultados conseguidos tras más de cuarenta años de diversos ensayos de fórmulas para el desarrollo. [...] con relativa frecuencia ha hecho aparición la expresión a modo de explicación de las causas de la caída de la [AOD].”¹⁹⁷

La cita anterior demuestra una de las justificaciones que comenzaron a utilizar los países del CAD respecto a la AOD que ofertaban en una época en la que el contexto del conflicto bipolar había desaparecido.

Al respecto, Juan Pablo Prado señala que es partir de 1993 cuando los donantes tradicionales del CAD disminuyeron de forma considerable sus montos de AOD y empezaron a condicionar su ayuda en aspectos como la defensa y protección de la democracia y los derechos humanos¹⁹⁸ (ver gráfico 3). No obstante esta caída, ya se había registrado otra en la década de los sesenta, la cual tuvo que ver principalmente debido a una crisis económica financiera y la Guerra en Vietnam.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Pattacini, Valeria, *op. cit.*, p. 14

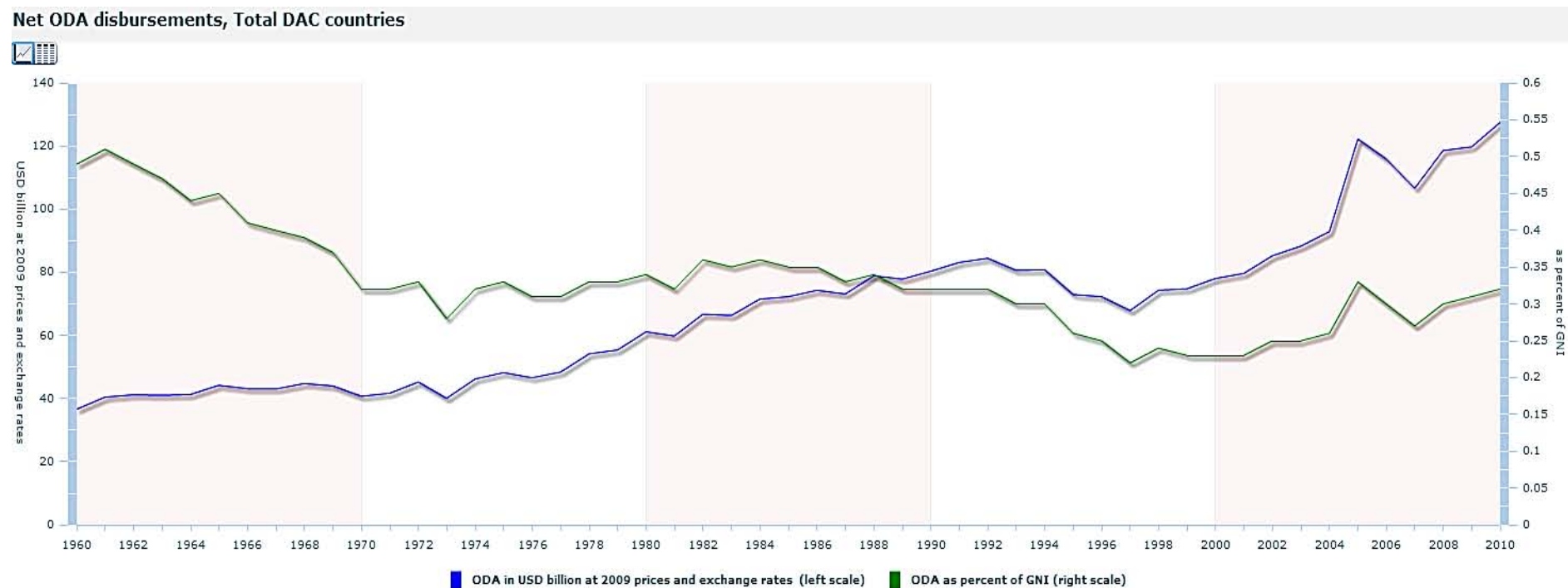
¹⁹⁶ *Idem*, p. 13

¹⁹⁷ Dubois, Alfonso, “Fatiga de la cooperación”, [en línea], en Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, Dirección URL: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/98>, [Consulta: 16 de abril de 2014].

¹⁹⁸ Prado Lallande, Juan Pablo, *Cronología histórica de la cooperación internacional para el desarrollo. Antecedentes, pasado y presente*, [en línea], p. 304, Dirección URL: <http://www.cooperacioninternacionl.mx/Documentos/Cronolog%C3%ADa%20de%20la%20CID.pdf> [consulta: 25 de agosto de 2014].

¹⁹⁹ AMEXCID, *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018*, [en línea], 74 pp., Dirección URL: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/documentos-de-interes/procid>, [consulta: 12 de enero de 2015]

Gráfico 3. Desembolsos netos de la AOD de los miembros del CAD (1960-2010)



Notes: Total DAC excludes debt forgiveness of non-ODA claims in 1990, 1991 and 1992. Preliminary estimates for 2010.

Fuente: OCDE, *50 years of official development assistance*, [en línea] Dirección URL:
http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34447_46195625_1_1_1_1,00.html&usg=ALkJrhgmcuW9LkJKqLvVDIwD0e2quU0Tcg,
 [consulta 22 de noviembre de 2014]

En la década de los noventa el CAD argumentó que tras varias décadas de ayuda el objetivo del desarrollo no se estaba cumpliendo. Uno de las “justificaciones” que se utilizaron fue exponer que el problema estaba en la burocracia de los receptores, es decir, en los países del Sur, y en sus niveles de corrupción interna:

“Una de estas percepciones [sobre la ineficacia de la ayuda] considera que las causas principales de las limitaciones de la cooperación se encuentra en el Sur, dado que las políticas e instituciones de los países receptores son, en muchos casos, inadecuadas y poco eficientes. Bajo este punto de vista, si las políticas de desarrollo son inadecuadas y las instituciones de los países receptores actúan de modo ineficiente, por mucho esfuerzo que se haga desde la ayuda al desarrollo, ésta no contará con un terreno idóneo para poder dar sus frutos. A partir de lo cual, como lógica consecuencia, habría de reforzarse la „condicionalidad“ [...]”²⁰⁰

Como parte de la argumentación del CAD, éste propuso en 1991 los *Principios de Evaluación de la Ayuda al Desarrollo* que prácticamente estaban enfocados en evaluar los proyectos de su AOD²⁰¹; evaluación basada, en parte, en la idea de la gestión inadecuada en la utilización de los fondos en los países receptores. Además, en esta década (años noventa) se dio una expansión de la condicionalidad de la AOD que, con base en el análisis del año 2001 de José Antonio Sanahuja, dicha condicionalidad:

“[...] se ha ido extendiendo a todas las áreas y ámbitos de la cooperación al desarrollo, incluso a los sistemas de gobierno, y la práctica totalidad de las agencias de cooperación cuenta ya con una agenda de condicionalidad muy compleja y desarrollada, que ha ido incorporando **cuestiones económicas y sociales, ambientales, sobre derechos humanos, el papel de la mujer, la participación de la sociedad civil y el buen gobierno (good governance)**.

[...] lo que demuestra que la ayuda y la condicionalidad que ésta trae aparejada son un mecanismo para la expansión de los valores, las instituciones y las normas que conforman un determinado orden mundial –el orden liberal de las „democracias de mercado“[...]”²⁰²

En el ámbito multilateral de la ayuda para el desarrollo, las IFI también desempeñaron un papel importante en promover la condicionalidad basada en políticas neoliberales y el ajuste estructural interno para poder otorgar entonces créditos por concepto de cooperación para el desarrollo.²⁰³ Por ejemplo, “[...] el Banco Mundial crea los créditos de ajuste estructural (*structural adjustment loans*)

²⁰⁰ Gómez Galán, Manuel, “La cooperación al desarrollo ante el futuro: ¿hacia dónde nos dirigimos?”, en Gómez Galán, Manuel y Luis Cámara López (coords.), *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas*, Fundación CIDEAL, España, p. 30

²⁰¹ CAD, *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*, [en línea], p. 5, Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf>, [consulta: 15 de febrero de 2015].

²⁰² Sanahuja, José Antonio, “Del interés nacional a la ciudadanía global...”, *op. cit.*, pp. 81-82

²⁰³ Unceta, Koldo y Pilar Yoldi, *op. cit.*, p. 74

cuya concesión se condicionaba a la adopción por parte de los países receptores de medidas de política macroeconómica.”²⁰⁴

Por otro lado, aunque en el mismo marco de las organizaciones multilaterales, surgió el concepto de Desarrollo Humano del PNUD de la ONU introducido por el economista Mahbub ul Haq en 1994, el cual ponía el énfasis del desarrollo en la educación, la salud y la satisfacción de las necesidades básicas como fuentes principales de bienestar, y no sólo en el PIB per cápita como indicador de desarrollo²⁰⁵. No obstante, Valeria Pattacini aclara que ese concepto (desarrollo humano) en realidad:

“[...] no supone una ruptura con los enfoques precedentes, pues sigue considerando necesario el crecimiento económico, e incluso adoptar procesos de ajuste para preservarlo, pero más como un medio para alcanzar elevados niveles de desarrollo humano que como un fin en sí mismo.”²⁰⁶

Al tiempo que la ONU proponía en el primer lustro del decenio de los años noventa otro enfoque más amplio del desarrollo como el anterior, el CAD de la OCDE actuó a través de ella, para proponer, según ese Comité, unos objetivos encaminados a lograr metas orientadas al desarrollo así como para superar la “fatiga de la ayuda” de los años noventa. Es importante aclarar que aunque la ONU adoptó como suyos dichos objetivos, la realidad fue que: “[...] en 1996, el CAD formuló los Objetivos Internacionales de Desarrollo, los cuales se convirtieron en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”²⁰⁷ (ver cuadro 6).

²⁰⁴ Pintor Pirzkall, Heike, *op. cit.*, p. 4

²⁰⁵ Así surgió el indicador del Índice de Desarrollo Humano (IDH) el cual está “[...] compuesto de tres dimensiones fundamentales: la longevidad (esperanza de vida al nacer), el nivel educacional (alfabetismo adulto y tasas de matriculación) y el ingreso per capita (medido en dólares PPA, que ajustan cada moneda al poder adquisitivo real del país). Con un valor entre 0 (mínimo) y 1 (máximo), el IDH representa la distancia que ha de recorrer cada país hasta la consecución del valor óptimo definido: una esperanza media de vida de 85 años, el acceso a la enseñanza para todos y un nivel de vida digno y con recursos suficientes. El IDH podría considerarse así como una medida de la capacidad de las personas para lograr vidas largas y sanas, comunicarse y participar en las actividades de la comunidad, y contar con recursos suficientes para conseguir un nivel de vida razonable.” *Cfr.* Unceta, Koldo y Pilar Yoldi, *op. cit.*, p. 83

²⁰⁶ Pattacini, Valeria, *op. cit.*, p. 17

²⁰⁷ OCDE, *Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*, *op. cit.*

Cuadro 6. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<p>Meta 1A: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar</p> <p>Meta 1B: Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes</p> <p>Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre</p>
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	<p>Meta 2A: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria</p>
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	<p>Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015</p>
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	<p>Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años</p>
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	<p>Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes</p> <p>Meta 5B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva</p>
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<p>Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA</p> <p>Meta 6B: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento de la infección por VIH a quienes lo necesiten</p> <p>Meta 6C: Haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves</p>
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<p>Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente</p> <p>Meta 7B: Reducir la pérdida de diversidad biológica logrando, para 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida</p> <p>Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable</p> <p>Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios</p>
Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	<p>Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio</p> <p>Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados</p> <p>Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo</p> <p>Meta 8D: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo</p> <p>Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo</p> <p>Meta 8F: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones</p>

Fuente: Sitio oficial del PNUD. Dirección URL: <http://www.undp.org/spanish/mdg/basics.shtml>, [consulta: 14 de noviembre de 2014].

Con base en el cuadro anterior es importante decir que los ODM han suscitado debates controvertidos como el de académicos como Irene Rodríguez Manzano y Carlos Trejo, quienes señalan que dichos Objetivos constituyen un instrumento de legitimación y de expansión del modelo neoliberal además de que son instrumentos que permiten eludir el debate sustantivo sobre los derechos humanos, las fuentes de la desigualdad y las reformas del modo de producción que incrementa la brecha social global.²⁰⁸

De hecho, las críticas pueden tener sustento cuando nos damos cuenta de que el origen de su propuesta no proviene de la ONU sino de la OCDE, a través de su CAD. Una hipótesis podría ser que, para legitimar los ODM, éstos se instauraron y difundieron a través de la ONU en una época en la que, ante el derrumbe de la URSS, el capitalismo se expandiría a los países exsoviéticos. Lo anterior puede evidenciar el poder de influencia del Comité en particular y de la OCDE en general. Con la instauración de los ODM, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo se erigía con base en una “nueva arquitectura de la ayuda”.

Por lo anterior, aunque la AOD empezaba a disminuir, a partir de 1999 empezó a tener un nuevo repunte (ver gráfico 3). La propuesta e instauración de los ODM marcaba el inicio de la nueva arquitectura de la ayuda cuya construcción se intentaría consolidar entrando el siglo XXI. Cabe precisar que el término *arquitectura* refiere a “[...] las instituciones y sistemas que gobiernan la provisión, ejecución y gestión de la ayuda.”²⁰⁹

²⁰⁸ Rodríguez Manzano, Irene y Carlos Trejo García (eds.), *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, Libros de Catarata, Madrid, 2009, pp. 57-59

²⁰⁹ Freres, Christian (dir.); Martínez, Ignacio; Angulo, Oscar, *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, España, Fundación Carolina-CeALCI, 2010, p. 13

2.2.3. TERCERA ETAPA: El sistema internacional de cooperación para el desarrollo en el periodo 2000-2014: coexistencia de modelos diferenciados: del CAD a la Cooperación Sur-Sur y los países árabes

La tercera etapa comienza con el inicio del siglo XXI en donde países del Sur como Brasil, China, India, entre otros, adquirieron importancia en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo desde el punto de vista de los recursos que sus gobiernos destinan en materia de ayuda para el desarrollo y la utilización de los mismos para conseguir sus objetivos de política exterior, de reconocimiento de su liderazgo y ejercicio de influencia.²¹⁰ Dichos países comparten además la característica particular de ser receptores a la vez que oferentes, con problemas internos de desarrollo en las dimensiones de la pobreza y la desigualdad social²¹¹. No obstante, el tamaño de sus poblaciones hace que en indicadores como el PIB per cápita presenten algunos avances, aunque como sabemos, este indicador es económico lo cual no refleja la perspectiva social como la brecha de la desigualdad.

De esa forma, en el siglo XXI se erigen, por un lado, los donantes tradicionales (CAD) con una tradición histórica de varias décadas y, por el otro, los actores del Sur anteriormente referidos que aunque ya ofertaban recursos con otros países del Sur desde la década de los setenta o antes, empezaron ganar cada vez más importancia y a ser catalogados por el CAD como “donantes emergentes” aunque algunos de dichos países no se consideran a sí mismos como tal dentro de esa categoría en la cual el CAD los ha clasificado, por ejemplo, Brasil prefiere identificarse como “cooperante del Sur” no como donante emergente:

“El término donantes emergentes ha sido acuñado en los últimos años en el ámbito de las reflexiones del CAD/OCDE sobre la nueva arquitectura de la ayuda, resultando claramente insatisfactorio para muchos países que realizan cooperación Sur – Sur y que no se identifican con ese rótulo. El término fue explícitamente rechazado en la reunión del 30 de junio de 2008 del Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social (FCD/ECOSOC) de la [ONU], al entender los países del Sur que bajo esta denominación deberían contemplarse exclusivamente a los países miembros de la OCDE que todavía no fuesen miembros del CAD. En esta línea, el Banco Mundial, viene utilizando el término de donantes bilaterales que no son miembros del CAD/OCDE. Con anterioridad a este rechazo explícito, la Unidad de Cooperación Sur–Sur del [PNUD], en boca de su director Yiping Zhou, prefirió calificar a estos países bajo la etiqueta de *Makers of the new development dynamics in the South*. Algunos países del Sur han preferido, como es el caso de Argentina, llamarse simplemente cooperantes.”²¹²

Así, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo inicio el en siglo XXI con la reunión de 189 jefes de Estado en septiembre del año 2000 en la

²¹⁰ Ayllón, Bruno, “El papel de los donantes emergentes...”, en Rodríguez, Irene y Teijo, Carlos (coord.), *op. cit.*, p. 279

²¹¹ Becerril Martínez, Ricardo, *op. cit.*, pp. 88-89

²¹² Ayllón, Bruno, “El papel de los donantes emergentes...”, en Rodríguez, Irene y Teijo, Carlos (coord.), *op. cit.*, p. 282-283

sede la Naciones Unidas, en Nueva York, para firmar la Declaración del Milenio sobre los ODM los cuales debían alcanzarse para el año 2015.

Sin embargo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, devino la *securitización de la ayuda* que permeó “[...] la orientación geográfica de los flujos de [AOD] hacia aquellos países clave en la lucha contra el terrorismo internacional o en el suministro de insumos estratégicos para el crecimiento de los países desarrollados.”²¹³ Otra vez el gobierno estadounidense usaba la cooperación como un recurso coadyuvante para conseguir objetivos propios de política exterior desde la perspectiva realista, en este caso, para resguardar su seguridad nacional. El combate al terrorismo también influyó en la política cooperación que ha suscrito la Unión Europea en 2002 y 2003 con Argelia, Chile, Egipto y Líbano y los países centroamericanos y andinos, donde se han incluido por primera vez cláusulas antiterroristas²¹⁴.

Por otro lado, a pesar de que en marzo de 2002 se había llevado a cabo en la ciudad mexicana de Monterrey, a iniciativa de Naciones Unidas, la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* en donde se reunieron 50 Jefes de Estado y/o de Gobierno y más de 200 ministros para adoptar la Declaración de Monterrey que reafirmaba el compromiso anteriormente asumido de emplear el 0.7% del PNB a la AOD como contribución al logro de los ODM²¹⁵, lo cierto fue que, como sostiene Bruno Ayllón, ante el incumplimiento de llegar a ese porcentaje por parte del CAD, el tema se desvió de lo cuantitativo a lo cualitativo, por ello, después del 2002, el CAD y algunas instituciones multilaterales se centraron más en enfrentar los problemas de la eficacia de la ayuda (planteada ya en la década anterior) y no tanto en el la cantidad del financiamiento, por lo que iniciaron la creación de foros de consulta y discusión a los que se invitó a los países del Sur.²¹⁶ Lo anterior representaba quizás una forma de eludir el incumplimiento del 0.7% del PNB destinado a la AOD.²¹⁷

Así, a iniciativa del CAD se realizó en febrero de 2003 el I Foro de Alto Nivel de eficacia de la ayuda en el que se adoptó la Declaración de Roma que trata sobre el principio de armonización en donde los países donantes se coordinarán entre sí para simplificar procedimientos, compartir información y evitar la duplicación de esfuerzos en países receptores. En el mismo marco, se llevó a cabo en 2005 el segundo Foro de Alto Nivel en la misma materia en donde se adoptó la Declaración de París en la cual se plantearon cinco principios en el marco de la eficacia de la ayuda (ver cuadro 7).

²¹³ Sanahuja, José Antonio: “La securitización de la ayuda tras el 11 – S: ni seguridad ni desarrollo”, en *La Realidad de la ayuda 2004 – 2005*, Intermón-Oxfam, Barcelona, 2005, pp.16-17.

²¹⁴ Calabuig Tormo, Carola y de los Llanos Gómez-Torres, María (coords.), *op. cit.*, p. 39

²¹⁵ ONU, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, *op. cit.*, p. 11

²¹⁶ Ayllón, Bruno, “El papel de los donantes emergentes...”, *op. cit.*, p. 281

²¹⁷ Las excepciones son: Luxemburgo, Suecia, Noruega, Países Bajos y Dinamarca quienes sí han cumplido la meta del 0.7 % del PNB (ver gráfico 1)

CUADRO 7. PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS	
1. APROPIACIÓN	Los países socios ²¹⁸ ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo
2. ALINEACIÓN	Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios
3. ARMONIZACIÓN	Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces
4. GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados
5. MUTUA RESPONSABILIDAD	Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

Fuente: Calabuig Tormo, Carola y de los Llanos Gómez-Torres, María (coords.), *op. cit.*, p.40

Respecto a la reunión del segundo Foro de Alto Nivel en el que se suscribió la Declaración de París con los principios señalados en el cuadro anterior, dicha Declaración recibió numerosas críticas, principalmente del Sur porque:

“[...] reconoció sólo dos tipos de actores bilaterales: países donantes y países receptores; en otras palabras, no contempló la figura peculiar de [sic] la tradición de cooperación [sic] Sur-Sur. [...] esa Declaración emerge de un paradigma [Norte-Sur] que, como ya dijimos, no capta adecuadamente la nueva realidad. [...] El CAD y sus miembros asumieron que los emergentes se habían sumado a París conforme a su nueva realidad de „donantes. Pero pronto se hizo eviente que ninguno de ellos e asumía como tal.”²¹⁹

Dentro de esa tradición Sur-Sur se encontraban países como Brasil, China e India como cooperantes importantes y quienes desempeñan un papel dual (receptores oferentes). Por ejemplo, Brasil disintió de la Declaración y no la ratificó, por no estar de acuerdo con la posición de donante en que se le colocaba. Pero Brasil no fue el único en disentir, inclusive, países como India:

“[...] informaron oficialmente al CAD que habían adoptado la Declaración de París como receptores de AOD. Otros simplemente se desentendieron de la Agenda, cuestionando de paso su legitimidad por estar alojada en la OCDE, organización de membresía limitada.”²²⁰

En seguimiento a la Declaración de París el CAD realizó el tercer Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda en Accra, Ghana, en el año 2008, en donde se adoptó la Agenda de Acción de Accra, la cual se fijaron los temas clave para la eficacia de la ayuda:

²¹⁸ Países socios se refiere a los receptores

²¹⁹ Bracho Carpizo, Gerardo y García-López Loaeza, Agustín, *op. cit.*, p. 72

²²⁰ *Ibidem*

Previsibilidad (predictability): los países en desarrollo fortalecerán los vínculos entre el gasto público y los resultados, y los donantes proporcionarán información por adelantado (3 a 5 años) sobre su proyecto de ayuda a los países socios.

Propiedad (ownership): los gobiernos de los países en desarrollo se comprometerán más con los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil.

Sistemas nacionales (country systems): los sistemas nacionales de los países socios se utilizarán para entregar ayuda como primera opción, en lugar de los sistemas de los 85 donantes, y los donantes compartirán sus planes de aumentar el uso de los sistemas nacionales.

Condicionalidad (conditionality): los donantes cambiarán de condiciones prescriptivas sobre cómo y cuándo el dinero de la ayuda es destinado a condiciones basadas en los objetivos del país en vías de desarrollo.

Desvinculación (untying): los donantes elaborarán planes individuales para desvincular aún más su ayuda.

Fragmentación de la ayuda (aid fragmentation): los donantes acuerdan evitar la creación de nuevos canales de ayuda, y los donantes y países trabajarán por una división del trabajo dirigida por los países.

Asociaciones (partnerships): a todos los actores se les anima a utilizar los principios de la Declaración de París, y el valor de la cooperación Sur-Sur es bienvenido.

Transparencia (transparency): los donantes y los países redoblarán sus esfuerzos para tener revisiones de evaluación mutua de aquí a 2010. Estos implicarán un compromiso mayor de los parlamentos y ciudadanos y será complementado con pruebas no gubernamentales creíbles.²²¹

Asimismo, en la reunión de Accra, el CAD reconoció las críticas que países del Sur habían emitido sobre la Declaración de París y la concepción en la que dicho Comité los tenía catalogados, es decir, como “donantes emergentes”. Con el objetivo de revisar los avances respecto a los acuerdos derivados de la reunión de París y Accra en concordancia con los ODM, a finales del año 2011 se realizó el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, en Busán, Corea, en el cual se esperaba una mayor incorporación de grandes donantes emergentes como China y Brasil, y más cooperantes del Sur. No obstante ello, Brasil continuó sin firmar la declaración referida cuestión que se mantiene así hasta la fecha²²². Lo anterior demuestra que en el sistema internacional para el desarrollo coexisten diferentes modelos de oferta de cooperación para el desarrollo y no todos se ajustan necesariamente al del CAD de la OCDE.

²²¹ Becerril, Martínez, Ricardo, *op. cit.*, p. 85

²²² OCDE, *Countries, Territories and Organisations Adhering to the Paris Declaration and AAA*, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/Gve5Se>, [consulta: 26 de diciembre de 2014]

El modelo del CAD de la OCDE, del Sur y de los países árabes

En uno de sus artículos escritos en el año 2011, Julie Walz y Vijaya Ramachandran identifican que en el actual sistema internacional de cooperación para el desarrollo coexisten tres modelos distintos en cuanto a la oferta de la ayuda: el primero es el modelo del CAD en el que se encuentran, además de los miembros del Comité, países que hasta el 2011 no formaban parte de éste pero sí de la OCDE como República Checa, Estonia, Hungría, Islandia, Israel, Polonia, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía los cuales informan desde entonces al CAD sobre sus estadísticas de la ayuda ofertada. Por otro lado, el segundo modelo identificado por Julie Walz y Vijaya Ramachandran es el de países del Sur como Brasil, China, India, Sudáfrica y Venezuela y, por último, el de los países árabes.²²³

En su conjunto, parece ser que el CAD ha sido el principal oferente en términos cuantitativos²²⁴ cuestión que se ha convertido en un factor clave para movilizar dichos recursos al intentar establecer unas reglas del juego en relación con los receptores y la otorgación de su AOD, por ejemplo, recientemente para promover principios como los emanados de la Declaración de París o la condicionalidad de su ayuda en temas de democracia y derechos humanos desde la década de los noventa. Sin embargo, no todos los países que ofertan ayuda para el desarrollo se constrañen a dichos lineamientos, tal es el caso de algunos países que no forman parte del CAD ni de la OCDE como Brasil, sólo por citar un ejemplo, quien también oferta recursos y que no ratificó la Declaración de París (promovida por el CAD) por no estar de acuerdo con ella. En resumen, podemos señalar que las reglas más representativas del CAD se encuentran en tres categorías:

1. Condicionalidad política: Debe haber fomento de la democracia y los derechos humanos en los países receptores
2. Clasificación de países para otorgar ayuda: Con base en el concepto de AOD (ver capítulo 1) y en la clasificación de países de acuerdo a su nivel de ingreso per cápita, es decir, el PNB *per cápita* de la lista que emite el Banco Mundial (anexo 1). Según dicha clasificación los países que están clasificados como de renta baja son los que en teoría deberían ser los prioritarios. Es importante decir que con base en este indicador macroeconómico (ingreso per cápita) el CAD ha intentado justificar la disminución de su AOD
3. Modelo de gestión de la oferta de la ayuda: En concordancia con los cinco principios de la declaración de París (cuadro 7) y la Agenda de Accra, en resumen los oferentes deben:

²²³ Walz, Julie y Ramachandran, Vijaya, "Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance", Center for Global Development, Working Paper 273, Washington, DC, 2011, p. 8

²²⁴ *Ibidem*

- a) Contar con estrategias, políticas y marcos institucionales adecuados para la cooperación al desarrollo
- b) Contar con un sistema de seguimiento y evaluación de resultados
- c) Realizar un esfuerzo aceptado para dar cooperación (p.ej. AOD/PIB superior al 0.2% o un volumen de AOD superior a 100 millones de dólares estadounidenses.²²⁵

No obstante la información anteriormente presentada, la credibilidad del CAD es prácticamente nula cuando existe lo siguiente:

- Hay inconsistencia en cuanto a los destinos de su oferta, sólo por citar un ejemplo, China al ser la segunda economía mundial está clasificada dentro de la lista del CAD como país de renta media alta y recibe más AOD que Haití.²²⁶ Ese Comité se contradice cuando intenta sostener un discurso opuesto, es decir, cuando justifica la disminución de la AOD a países de renta media y renta media alta como los de América Latina por estar considerados como “graduados” al estar ubicados en la lista del CAD como países de renta media, por lo tanto, según el CAD, no prioritarios
- Incumplimiento con los principios de la Declaración de París y Accra, por ejemplo, que el 50% de la AOD de EEUU sea atada o ligada, al igual que Austria quien ata su ayuda en un 49%²²⁷
- En el mismo sentido, en cuanto a la condicionalidad de los derechos humanos y la democracia que el CAD ha promovido desde la década de los noventa, es contrastante observar que EEUU oferta su AOD a gobiernos no democráticos como en Iraq, Afganistán, Jordania, entre otros²²⁸
- El 70% de la AOD mundial se otorga por la vía bilateral.²²⁹ En el capítulo 1 señalamos que la ayuda por la vía bilateral, a diferencia de la multilateral, es generalmente la más usada por los Estados ya que se presta a que el donante pueda atarla
- Incumplimiento del 0.7% del PNB destinado a la AOD

Por otro lado, a los países del Sur que no pertenecen al CAD se les señala por no reportar en cifras oficiales cuánta cooperación ofertan. En la literatura se presentan algunas estimaciones, sin tener la certeza de esos datos:

²²⁵ OCDE, *Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*, *op. cit.*

²²⁶ OCDE, *Aid (ODA) disbursements to countries and regions*, [en línea], Dirección URL: <http://stats.oecd.org/>, [consulta: 5 de enero de 2015]

²²⁷ Center for Global Development, *Commitment to Development Index*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index>, [consulta: 30 de enero de 2015]

²²⁸ *Ibidem*

²²⁹ Ayllón, Bruno, “El papel de los donantes emergentes...”, *op. cit.*, p. 280

“La cuantificación de los recursos, términos de concesión y sectores a los que dirigen sus actividades de cooperación para el desarrollo es un aspecto controvertido, en la medida que estos países no siguen las orientaciones para la calificación de AOD que rigen en el seno del CAD.”²³⁰

Además la cita anterior señala que quienes no son miembros del CAD no siguen los estándares de la AOD de ese Comité. Sin embargo, como vimos anteriormente, dentro del CAD hay quienes tampoco los cumplen. Parece ser entonces que los donantes tradicionales más allá de la transparencia y gobernabilidad que debe haber en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, también están interesados en saber con certeza cuánta ayuda en realidad oferta el Sur. Intentan establecer unas reglas para el resto de actores cuando ellos mismos no las cumplen.

Dentro de ese grupo de países que no pertenecen al CAD Julie Walz y Vijaya Ramachandran destacan, por un lado a Brasil, China, India, Sudáfrica y Venezuela los cuales son muy cuidadosos al distinguirse a sí mismos de los miembros del CAD en cuanto a la ayuda que ofertan.²³¹ Aunque no hay cifras oficiales de la oferta de su ayuda, hay algunas estimaciones:

Cuadro 8. OFERTA DE AYUDA DE BRASIL, CHINA, INDIA, SUDÁFRICA Y VENEZUELA				
País	Millones de Dólares (USD)		% PNB	
	Estimación Mín.	Estimación Máx.	Estimación Mín.	Estimación Máx.
Brasil	356	4000	0.03	0.30
China	1500	25098	0.04	0.71
India	488	2171	0.04	0.16
Sudáfrica	109	475	0.04	0.17
Venezuela	1166	2500	0.51	1.09

Fuente: Walz, Julie y Ramachandran, Vijaya, *op. cit.*, p. 7

China y Venezuela son los dos países del cuadro anterior que, según las estimaciones, aportan mayores cantidades de ayuda para el desarrollo. También es importante destacar que Venezuela, a diferencia del resto, fue uno de los países que desde un inicio decidió no participar en la Declaración de París ni en la Agenda de Acción de Accra²³². Recordemos, Brasil sigue sin ratificar, aunque sí haya participado en esos Foros de Alto Nivel del CAD. Estamos entonces frente a un fenómeno en donde hay países que son oferentes importantes dentro del sistema de cooperación internacional para el desarrollo pero no siguen el modelo del CAD de la OCDE o, por lo menos, no en el sentido de las expectativas de ese Comité.

²³⁰ *Ibidem*, p. 284

²³¹ Walz, Julie y Ramachandran, Vijaya, *op. cit.*, p. 5 y 14

²³² Cfr. OCDE, *Countries, Territories and Organisations Adhering to the Paris Declaration and AAA*, *op. cit.*

Otro dato que evidencia lo anterior es el caso de China, al respecto Juan Pablo Prado señala que el gobierno de ese país no condiciona su ayuda en los aspectos de la democracia y los derechos humanos, a diferencia del CAD, pero el gobierno chino también ata su ayuda en los aspectos comerciales, es decir, que la utiliza para abrir mercados como herramienta de su política externa, sin importar ofertarla a regímenes antidemocráticos.²³³

El tercer modelo de oferta de ayuda para el desarrollo en el sistema internacional corresponde al de los países árabes que en términos cuantitativos, son actores importantes:

“Históricamente los donantes árabes han dado cantidades muy considerables de ayuda en relación al PNB; Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos destinaron un promedio de 1.5% del PNB entre 1973 y 2008 - más del doble del objetivo de la ONU y casi cinco veces más que el promedio de los países del CAD. Aunque este nivel ha caído desde la década de los setenta y principios de los 80, los donantes árabes todavía se encuentran entre los países más generosos. Sin embargo, su ayuda se caracteriza por la volatilidad, y los niveles de ayuda se correlacionan débilmente con los precios del petróleo y de los ingresos por exportaciones de petróleo nacional (también esta tendencia ha sido menos evidente desde los años noventa)”²³⁴

Es importante retomar la idea de que el poder en determinada área no sólo se mide con la cantidad de recursos tangibles o intangibles que posea un actor determinado, sino sobre todo en la utilización de dichos recursos para movilizarlos e influenciar a otros actores del sistema internacional en cuestión. La ayuda de países árabes se ha destinado geográficamente a Medio Oriente y el Norte de África, principalmente a países como Marruecos, Omán y Yemen y se distingue de la del CAD y del Sur porque, a diferencia de los otros dos modelos, el árabe se caracteriza mayoritariamente en que tanto sus donantes como receptores son países no occidentales.

²³³ Prado Lallande, Juan Pablo, *Entrevista al docente mexicano...*, *op. cit.*

²³⁴ Walz, Julie y Ramachandran, Vijaya, *op. cit.*, p. 12

CONCLUSIONES

Tras el término de la Segunda Guerra Mundial devino la reconfiguración de poder en el sistema internacional. EEUU y la URSS pugnaron entre sí en la Guerra Fría (1946-1989) para posicionarse como la principal potencia debido a que sus sistemas de valores económicos, políticos y culturales que deseaban instaurar a nivel internacional eran antagónicos (sistema capitalista *versus* sistema socialista). Fue por ello que esas dos superpotencias constriñeron la cooperación internacional para el desarrollo o ayuda externa, cada una a su conveniencia, para conseguir sus propios intereses, es decir, la utilizaron como una herramienta de sus respectivas políticas externas, que es uno de los usos de la cooperación para el desarrollo el cual abordamos en el capítulo 1. Por un lado, EEUU otorgó su ayuda externa para contener el comunismo; en contraposición, la URSS hizo lo mismo pero en el sentido opuesto, es decir, para combatir al capitalismo.

Entonces el sistema de cooperación internacional para el desarrollo empezó a configurarse en el marco de esa distribución de poder que era bipolar y heterogénea durante la época que duró la Guerra Fría. Ante este contexto, los países del Sur denunciaron las políticas que el Norte implementaba las cuales estaban basadas fundamentalmente en el marco del conflicto Este-Oeste.

Ante la desintegración de la URSS y el fin del mundo bipolar el sistema internacional de cooperación para el desarrollo cambió. El bloque vencedor, es decir, el capitalista, liderado por EEUU, había logrado crear, desde la década de los sesenta, instituciones internacionales perdurables en la materia como fue el CAD y que estaba adscrito a la OCDE.

Aunque no es un actor totalmente unificado, el CAD ha sido uno de los actores más influyentes dentro del sistema internacional de cooperación para el desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX, no sólo por ser uno de los principales donantes en términos cuantitativos sino porque EEUU, que ha ejercido una hegemonía en ese organismo, ha movilizado sus recursos a través del Comité para influenciar o atraer a los miembros que hoy constituyen al CAD y a otros actores (aspecto cualitativo), por ejemplo, durante la época de Guerra Fría cuando EEUU otorgó su AOD principalmente para ganar aliados y así contener el comunismo o intentar establecer unas reglas del juego en relación a la oferta de la cooperación, como se hizo en los llamados Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, para atraer a actores del Sur a alinearse al *modelo CAD-OCDE*. La presidencia de ese Comité durante todo lo que duró la Guerra Fría siempre estuvo a cargo del gobierno estadounidense lo que evidencia el control y la hegemonía que ha ejercido EEUU en ese organismo al haber movilizado sus recursos de poder –tangibles e intangibles– para influenciar a los miembros del propio CAD y a otros actores del Sur.

No obstante, a partir del siglo XXI otros actores del Sur diferentes a los donantes tradicionales han cobrado relevancia en el sistema internacional referido

como oferentes importantes del Sur que defienden a la vez su papel como receptores, principalmente Brasil, India, China, entre otros.

Sin embargo, las reglas que el CAD ha intentado promover entre esos actores pierden credibilidad cuando varios de los miembros de ese Comité las quebrantan, por ejemplo, ante el incumplimiento de destinar el 0.7% de AOD respecto de su PNB (salvo cinco de los veintinueve miembros del CAD), o la otorgación de AOD por parte de EEUU a gobiernos considerados antidemocráticos, o bien el 45% de la ayuda austriaca que es atada, etc.

Pese a los intentos del CAD de involucrar a países del Sur como Brasil, India y China como “donantes emergentes” conforme a las expectativas de dicho Comité—lo que significaría abandonen eventualmente su papel de receptores para convertirse exclusivamente en donantes netos— esos tres países se han negado a seguir el modelo que dicho Comité plantea a través de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra y otros estándares derivados de sus propias prácticas en la materia. A este respecto cabe preguntar ¿cuál es la posición de México si también es considerado por el CAD como país de renta media-alta, por consiguiente, “donante emergente”, pero que a la vez enfrenta problemas de desigualdad social y pobreza?

CAPÍTULO 3. EL ESCENARIO INTERNO: MÉXICO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (1946-2007)

“La política extranjera de los gobiernos poscardenistas se concentró en el manejo de su relación con Estados Unidos, lo que produjo un relativo aislamiento respecto del resto del mundo. En cierta medida, este aislacionismo tuvo como objeto evitar tensiones con Estados Unidos, como las que aparecieron cuando Porfirio Díaz o Victoriano Huerta estrecharon sus relaciones con Europa, o cuando Carranza buscó en vano la creación de lazos de solidaridad con los países de América Latina.”²³⁵

Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, 2001

“Los últimos gobiernos mexicanos simplemente abandonaron el esfuerzo de preservar el espacio de independencia relativa heredado de la Revolución para plegarse a las posiciones norteamericanas como consecuencia de la acumulación de debilidades de nuestra economía, del fin de la Guerra Fría y de los compromisos contraídos con las firmas del Tratado de Libre Comercio de la América del Norte en 1994 y de la „Iniciativa Mérida“ de 2007 más otros acuerdos con Washington.”²³⁶

Lorenzo Meyer, 2013

En el capítulo 2 estudiamos el sistema internacional de cooperación para el desarrollo que, para efectos de esta investigación, representa el escenario en el que las acciones de cooperación del Estado mexicano se insertan. Asimismo, vimos que en dicho sistema coexisten tres modelos diferenciados de oferta de cooperación: el del CAD, el de los países del Sur como Brasil, China e India que no pertenecen ni a la OCDE ni mucho menos al CAD, y el de los países árabes.

Revisamos que a pesar de los intentos del CAD en los últimos años de involucrar como “donantes emergentes” a países del Sur como Brasil, India y China (lo que significaría eventualmente que abandonen su papel de receptores para convertirse exclusivamente en donantes netos), esos países no han estado de acuerdo, por lo que han contradicho tácita o explícitamente dicha ideología del CAD negándose a seguir su modelo de gestión de la oferta de cooperación.

Al respecto, en el presente capítulo abordaremos la correlación que existe entre dicho escenario internacional (en donde coexisten esos modelos referidos) y México ya que también es un oferente importante en Centroamérica y el Caribe,

²³⁵ Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 201

²³⁶ Meyer, Lorenzo, *La tesis „Ojeda“*, [en línea], 7 de noviembre de 2013, Dirección URL: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/lorenzo-meyer-la-tesis-orejeda.fe97589d2e232410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html> [Consulta: 09 de enero de 2014]

para conocer la posición que ha tenido ese país dentro del sistema internacional de cooperación para el desarrollo y la participación que ha tenido su gobierno al respecto. En ese sentido, son tres etapas las que proponemos para el estudio de este capítulo. Después de una primera etapa, la segunda se subdivide, a su vez, en tres sub-etapas con rasgos diferenciados entre sí. La tercera etapa pudo haber estado planteada como una sub-etapa más de la segunda, pero su importancia y enfoque hizo que la colocáramos de la siguiente forma:

1. 1946-1970: El rechazo al activismo en el exterior, la independencia relativa con EEUU y la posición de México como receptor de ayuda en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo
2. 1970-2000: Inicio y consolidación del papel dual de México como receptor y oferente en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo:
 - a) 1970-1982: La inserción de México como receptor y oferente del Sur en el sistema internacional como estrategia para diversificar sus relaciones comerciales
 - b) 1982-2000: La priorización del papel de México como oferente de ayuda externa como instrumento para la pacificación en Centroamérica y la promoción del modelo económico neoliberal en la región
3. 2000-2007: La (in)governabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo en México durante el periodo referido (2000-2007)

Objetivo del capítulo

- Estudiar el contexto interno de México, su relación con el sistema internacional de cooperación para el desarrollo durante 1946-2007, y la gobernabilidad mexicana en dicha materia (voluntad política en el tema y su sistema institucional interno) como base para determinar posteriormente – en el capítulo 4– si existieron factores internos importantes que pudieran haber provocado el impulso de la instauración de un instrumento jurídico como la LCID a partir del año 2007.

3.1. PRIMERA ETAPA: El rechazo al activismo en el exterior, la independencia relativa y la posición de México como receptor en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo (1946-1970)

La primera etapa comprende el periodo que corre de 1946 hasta finalizar la década de los sesenta, aproximadamente. Este periodo se caracterizó por la posición de México como receptor neto de ayuda externa. Asimismo, es la época en la cual el país intentaba promover el desarrollo interno, básicamente el de tipo económico, a través de un modelo “proteccionista” de sustitución de importaciones para impulsar la industrialización y competitividad al interior del país.

En el ámbito político, tanto a nivel doméstico como internacional, esta etapa se caracterizó por el bajo perfil de la política exterior mexicana debido al conflicto geopolítico internacional en el que México, al ser vecino inmediato de EEUU y sostener un régimen antidemocrático interno a través de un único partido hegemónico (el PRI), prefirió mantenerse al margen de la política internacional, en primer lugar, para evitar chocar de frente con las políticas anticomunistas del gobierno estadounidense y no verse envuelto en algún conflicto desde cualquier perspectiva y, en segundo término, para no despertar una apatía ante EEUU sobre el sostenimiento de un régimen político antidemocrático interno, que en el caso mexicano dicho régimen no era afín al comunismo, no obstante, EEUU veía con sospecha a cualquier sistema político que no fomentara ni estuviera constituido con base en los principios de la democracia capitalista estadounidense.

El contexto bipolar, el rechazo al activismo en el exterior y el papel de México como receptor de ayuda

Después del término de la Segunda Guerra Mundial y durante la época de la Guerra Fría, sobre todo en los años de mayor intensidad de este conflicto, la política internacional de México se caracterizó por la cautela y el bajo perfil con la cual el gobierno mexicano la llevó a cabo, salvo en contadas excepciones:

“Los esfuerzos iniciales por construir interna y externamente la imagen de un México que buscaba y se mantenía en un cierto equilibrio en la bipolaridad del sistema mundial, se llevaron a cabo en el marco de **una política externa de bajo perfil, donde los momentos de activismo en el exterior fueron una excepción.** [...]”²³⁷

Durante los treinta años de la etapa que abarca el periodo 1946-1976 México fue gobernado por los siguientes cinco presidentes, en orden cronológico:

- Miguel Alemán Valdés (1946-1952)
- Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958)
- Adolfo López Mateos (1958-1964)
- Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)
- Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)

Las administraciones de Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines y Gustavo Díaz Ordaz condujeron la política internacional del país con un bajo perfil, es decir, los presidentes en mención prefirieron mantener a México al margen en el escenario internacional, a excepción de algunos periodos del gobierno de Adolfo López Mateos y Luis Echeverría Álvarez. La situación sobre el rechazo al activismo internacional se debió a la convergencia de factores tanto de índole doméstico como internacional.

²³⁷ Meyer, Lorenzo, “La guerra fría en el mundo periférico: el caso del régimen autoritario mexicano. La utilidad del anticomunismo discreto”, en Daniela, Spenser (coord.), *Espejos de la guerra fría. México, América Central y el Caribe*, México, Porrúa-SRE-CIESAS, 2004, p. 101

En el plano interno fue la insistencia de la clase política gobernante por mantenerse en el poder, es decir, por seguir sosteniendo un régimen antidemocrático a través de un solo partido político hegemónico, es decir, el PRI. Para defender los intereses de dicho partido, convenía a los dirigentes e integrantes del mismo mantener un perfil bajo de México en el escenario internacional, pues de esa forma era menos probable que el régimen autoritario sostenido provocara reacciones adversas por parte de la sociedad internacional, sobre todo por EEUU, ya que los regímenes antidemocráticos que contravenían el modelo económico-político del bloque capitalista se les asociaba a los regímenes comunistas, principal enemigo a vencer por el gobierno estadounidense durante la época de la Guerra Fría. En ese sentido, la inactividad de México en el escenario mundial también respondió al contexto geopolítico de la era bipolar. Al respecto, Lorenzo Meyer, distinguido historiador mexicano, apunta que:

“[...] ese rechazo al activismo en el exterior tuvo como razón de ser el disminuir al máximo la posibilidad de que México tuviera que involucrarse en los temas definidos como sustantivos por los norteamericanos y, así, evitar chocar de frente con los intereses de la potencia hegemónica [...]”²³⁸

La contención del comunismo era la primera prioridad para EEUU y, por ende, la más importante en su lucha contra la URSS, además, como sostiene Meyer, el gobierno mexicano al mantener una postura anticomunista, aunque discreta, logró que el régimen político interno de México dominado por un único partido, el PRI, no despertara apatía ante el gobierno estadounidense, de hecho:

“Fue en su anticomunismo donde el interés de Washington y el del presidencialismo priista mexicano encontraron su punto de convergencia, sólo que mientras el anticomunismo del primero era abierto el del segundo no. El Washington imperial terminó por concluir que para sostener la estabilidad del arreglo mexicano se debería tolerar su carácter antidemocrático pero, además, se le debía tolerar también su discurso populista y nacionalista y un cierto grado de independencia.”²³⁹

Fue así como, en términos políticos, México mantuvo una *independencia relativa*²⁴⁰ respecto a su vecino del norte debido a su posición anticomunista, pero no de forma abierta, ya que el discurso del gobierno mexicano presentaba a México ante el resto de la sociedad internacional como un “Estado neutral” respecto al conflicto bipolar.

La relatividad mencionada refirió a que la ejecución de esa independencia de México respecto a su vecino del norte sólo se podía dar dentro de un marco restringido de acciones, siempre y cuando no afectaran los intereses nacionales que fueran fundamentales para EEUU quien era la primera potencia hegemónica y el polo de poder del bloque capitalista. Por lo tanto, el marco de independencia quedaba limitado a áreas de poco peso político en la mayoría de los casos. En

²³⁸ *Ibidem*, p. 101

²³⁹ *Idem*, p. 97

²⁴⁰ Término acuñado por Lorenzo Meyer, *Cfr. Idem*

palabras más acertadas, Mario Ojeda y Meyer señalaron que durante el conflicto este-oeste:

“Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aún importante para los Estados Unidos, no lo es para el país”²⁴¹

“[...] Fue así que México logró [...] una „dispensa“ de la gran potencia para actuar de manera relativamente independiente en asuntos simbólicos, especialmente en la defensa del principio de no intervención, para así mantener la vitalidad del mito nacionalista empleado por el PRI como fuente de legitimidad.”²⁴²

Esa “dispensa” de la que Lorenzo Meyer y Mario Ojeda hablan, también pudo sostenerse debido a la relativa estabilidad social interna con el control que ejerció el gobierno mexicano a través de algunos mecanismos de represión – característica de los regímenes autoritarios– hacia grupos internos que potencialmente representarían una amenaza a esa “estabilidad”²⁴³. Esta última desde luego que también convenía a EEUU, ante el “peligro” potencial del avance territorial del socialismo.

Por otro lado, en el ámbito del desarrollo, éste se impulsó a través de un modelo económico que el gobierno mexicano implementó a partir de 1947, a partir de la administración de Miguel Alemán Valdés hasta la década de los setenta y su posterior agotamiento en 1982, a través de una política conocida como la sustitución de importaciones (ISI), la cual se pensó que generaría no sólo crecimiento sino también desarrollo económico.

René Villarreal también indica que el proyecto ISI estaba orientado a impulsar la industrialización y el crecimiento vía la sustitución o el reemplazo de las importaciones, basado en la protección, el fomento y la regulación industrial, que se llevaron a cabo en tres etapas durante el período 1947-1982.²⁴⁴

En ese sentido, se implementaron barreras arancelarias más altas para las mercancías provenientes del exterior, con el fin de contribuir en la consecución de los fines anteriormente referidos. A esa política, a la cual se le calificó como proteccionista desde el punto de vista económico y liberal, también se le conoció como la época del desarrollo estabilizador en donde la intervención del Estado fue fundamental.

²⁴¹ Ojeda, Mario *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, 1976 [cinco reimpressiones], p. 93

²⁴² Meyer, Lorenzo, *La tesis „Ojeda“*, op. cit.

²⁴³ Cfr. Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo, op. cit.

²⁴⁴ Villarreal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque estructuralista (1929-1997)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p 168

El contexto interno e internacional de los años cuarenta y cincuenta ayuda a explicar el comportamiento y la posición del Estado mexicano respecto al sistema internacional de ayuda externa y cooperación para el desarrollo que a continuación explicamos.

En el capítulo 2 vimos que en el ámbito multilateral, Naciones Unidas únicamente ha podido promover las áreas blandas del desarrollo (cooperación técnica en los rubros de la educación, ciencia, salud, medio ambiente, alimentación, etc.) debido a que las iniciativas de los países del Sur como la propuesta del SUNFED (otorgación de préstamos o créditos con bajas tasas de interés y pagos a largo plazo) fueron saboteadas desde la década de los cincuenta básicamente por EEUU, la principal potencia económica. Por el contrario y como consecuencia de lo anterior, ese país (EEUU) en la época de la Guerra Fría se convirtió en el principal donante de ayuda externa haciéndolo por la vía bilateral, financiando el núcleo duro del desarrollo a los países geopolíticamente estratégicos con el objetivo primordial de contener el comunismo y así ganar aliados importantes, por ejemplo, como sucedió con el Plan Marshall destinado a Europa u otros flujos de ayuda financiera hacia el continente asiático y africano ante los procesos de descolonización de la época (*Cfr.* capítulo 2).

Ante este contexto, y como dijimos anteriormente, América Latina, a diferencia de Europa, Asia o África, no es que no fuera una región prioritaria para EEUU desde el punto de vista geopolítico, sino que precisamente por la ubicación geográfica tan cercana, Latinoamérica no era más importante que otras regiones que podían ser atraídas por el comunismo, por eso la ayuda externa de EEUU fue secundaria para Latinoamérica en periodos más prolongados. La postura del gobierno estadounidense señalaba que si la región latinoamericana requería de la tecnología y el capital estadounidenses, éstos deberían llegar básicamente a través de los canales de las grandes empresas de EEUU, es decir, desde el sector privado, y no mediante préstamos ni transferencias entre organismos de gobierno, es decir, por la vía gubernamental²⁴⁵.

No obstante, la realidad llevó a que EEUU otorgara cierta ayuda oficial a América Latina para que sus gobiernos hicieran frente a empresas que el sector privado no podía o no quería asumir, **pero esta ayuda no fue masiva y en algunos casos resultó tan condicionada que se prefirió buscar otras fuentes.**²⁴⁶

Lo anterior explica que México, como país latinoamericano, aunque sí fue participe como receptor del sistema internacional de ayuda y cooperación para el desarrollo durante la década de los cuarenta y cincuenta ya sea por la vía bilateral o multilateral, fue un receptor marginal, es decir, un país no prioritario respecto a otros receptores internacionales.²⁴⁷ Además de que, como hemos dicho, el

²⁴⁵ Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p.12

²⁴⁶ *Ibidem*

²⁴⁷ *Cfr.* Cruz Neydi y Lucatello, Simone, *op. cit.*

gobierno mexicano concidió con la postura anticomunista del gobierno estadounidense por lo que éste no desperdiciaría su ayuda económica a un país que ya lo tenía tácitamente como aliado.

Además, la modesta participación de México en el sistema de ayuda y cooperación internacional como receptor no sólo se debió a los factores de índole externo (geopolíticos) sino también al contexto interno de esa época, por ejemplo, la política de rechazo al activismo en el exterior durante el conflicto Este-Oeste (perfil discreto de su política externa).

La única forma de obtener financiamiento de este tipo era por la vía bilateral ya que la ONU no podría hacerlo pues se limitaba a otorgar recursos técnicos en materia de ciencia, tecnología, salud, medio ambiente, educación, alimentación (en general las áreas “blandas” del desarrollo), por lo que buscar la ayuda económico-financiera en mención vía la ayuda oficial bilateral en el contexto de la Guerra Fría no era lo más adecuado, por el factor de la condicionalidad, que además significaría perder parte del espacio de soberanía e independencia relativas que el gobierno mexicano aún defendía ante EEUU en ciertos temas no prioritarios para este país. En resumen, Eugenio Anguiano Roch apunta que:

“[...] más allá del respaldo diplomático a la ONU, y a su Consejo Económico y Social así como a la idea general de que, además de la restitución del sistema capitalista, existía la necesidad de que se desplegara una amplia cooperación entre naciones para hacer cerrar la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, **las posiciones de México en cuanto a la cooperación en términos concretos eran vacilantes.**”²⁴⁸

Por todas las razones anteriormente expuestas es que en el sistema de cooperación para el desarrollo de la década de los cuarenta hasta los sesenta México se caracterizó principalmente como receptor de ayuda primordialmente de tipo técnica; Juan Pablo Prado Lallande, especialista en la materia, confirma lo anterior:

“[...] en esta etapa, debido al reducido desarrollo técnico y científico nacional, así como al entonces perfil discreto de su política exterior, el Estado mexicano se sumó a esta actividad como receptor de asistencia técnica.”²⁴⁹

Asimismo, Ernesto Soria Morales, quien ha escrito sobre la cooperación internacional para el desarrollo ejercida por México en su papel de receptor y oferente, reafirma lo anterior y al respecto señala que para la década de los cincuenta:

²⁴⁸ Anguiano Roch, Eugenio, “La cooperación internacional para el desarrollo”, en Emilio Rabasa, coord., *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2005, p. 218

²⁴⁹ Prado Lallande, Juan Pablo, “La Cooperación Sur-Sur de México”, en Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 2010, p. 127

[...] los planteamientos de nuestro país para poner en marcha acciones de cooperación en el ámbito del desarrollo con otros países se basaba [sic] en la lógica de los esquemas asistencialistas y **se enfocaban exclusivamente a la asistencia técnica y a la cooperación educativa-cultural** [...]”²⁵⁰

Desde la perspectiva multilateral, México, al ser miembro fundador de la ONU en 1945, dio su respaldo a la cooperación económica y social establecida en la Carta de San Francisco. Desde entonces el país fue beneficiario de la ayuda y cooperación técnica que Naciones Unidas ha otorgado, razón por la cual el gobierno mexicano creó en su estructura institucional interna la Dirección General de Organismos Internacionales (DGOI) en 1951 en el seno de la SRE.²⁵¹ Al respecto, Prado Lallande señala que:

“Ante este contexto, a esta Dirección General se le encomendó entre otras labores la tarea de determinar, impulsar, regular, promover y evaluar en el ámbito multilateral los proyectos provenientes de la entonces asistencia técnica procedente de la ONU en el marco del Programa Ampliado de Asistencia Técnica junto con el Fondo Especial (transformados en 1965 en el PNUD) y en coordinación con la entonces Dirección General de Asuntos Bilaterales, hacer lo propio con algunos otros países desarrollados bajo la tutela de los primeros convenios de asistencia técnica”²⁵²

Fue así como desde el punto de vista de la vía bilateral de la ayuda recibida, en el mismo año (1951) el gobierno mexicano suscribió con EEUU un Acuerdo de Asistencia Técnica en materia de agricultura, mediante canje de notas diplomáticas entre los dos gobiernos, el cual entró en vigor en 1954²⁵³. Es importante reiterar que ese acuerdo también era de asistencia *técnica*.

Las excepciones del rechazo al activismo en el exterior: el papel de la independencia relativa

A diferencia de los dos presidentes anteriores, en la administración de Adolfo López Mateos (1958-1962) el perfil bajo de la política internacional de México pareció tomar un rumbo distinto. Con base en la política de independencia relativa desplegada por el gobierno mexicano en los asuntos que no fueran fundamentales para EEUU, así como los primeros signos de debilitamiento de la política económica del modelo de ISI, hicieron que el presidente en mención intentara diversificar las relaciones internacionales de México con el objetivo de reducir la concentración de las relaciones del país con EEUU, sobre todo las de tipo económico-comercial.

²⁵⁰ Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo...*, op. cit., p. 185

²⁵¹ *Ibidem*

²⁵² Prado Lallande, Juan Pablo, *La cooperación técnica internacional entre el gobierno de México y el PNUD como apoyo al combate de la pobreza*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, FCPyS-UNAM, 1998, p. 69

²⁵³ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *United States Treaties and other International Agreements*, vol. 5, parte 3, Washington, EEUU, 1979, pp. 2304-2311

Olga Pellicier de Brody señala que a finales de la década de los cincuenta, las relaciones bilaterales de México tanto económicas como políticas se centraban básicamente con EEUU.²⁵⁴ Asimismo, Josefina Zoraida Vázquez, experta en historia de México, concuerda con lo anterior al apuntalar que:

“La busca de nuevos mercados y de relaciones políticas con otros países que pudieran servir para diversificar lo que empezaba a verse como una relación demasiado estrecha con Estados Unidos –sofocante, dirían sus críticos–, así como el deseo de reforzar la legitimidad del régimen mediante el prestigio que pudiera surgir de una política exterior activa, llevaron a López Mateos a visitar y recibir un número sin precedentes de jefes de Estado de todos los continentes, así como a apoyar la creación en 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).”²⁵⁵

Así, tenemos que, mientras en el subcontinente Latinoamericano a través del gobierno de López Mateos se buscó un acercamiento a través del establecimiento de la ALALC con miras a consolidar un mercado común en la región, y por parte de México, para reducir la dependencia económica mexicana de EEUU y diversificar sus relaciones comerciales; en el contexto de la situación global de la época, López Mateos se acercó también, aunque sin comprometerse a fondo, a los países líderes del Movimiento de No Alineación también conocido como de neutralidad, por ejemplo, con Yugoslavia, India, Indonesia o Egipto.²⁵⁶

Asimismo, fue durante la administración de López Mateos que las tensiones del conflicto bipolar se agudizaron en la región latinoamericana y caribeña ante el surgimiento de la Revolución Cubana en 1959 y la transformación oficial de Cuba en un país socialista en 1961 mediante la administración de Fidel Castro, cuando parecía que las tensiones a nivel global de la Guerra Fría parecían reducirse.

El acontecimiento anterior puso a prueba la postura del gobierno mexicano respecto a la defensa de su política de independencia relativa respecto a EEUU, así como la defensa del principio de la libre determinación de los pueblos y la no intervención, los cuales fueron violados por el gobierno estadounidense contra Cuba mediante, entre otros, la invasión contrarrevolucionaria de playa Girón (Bahía de Cochinos) en la isla caribeña en 1961²⁵⁷.

Prueba de lo anterior fue que México rechazó la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1962, una iniciativa que impulsaba EEUU contra la isla para que, a su vez, los países miembros de la OEA rompieran relaciones y procedieran al bloqueo de Cuba.

²⁵⁴ Pellicier de Brody, Olga, “Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980”, en José G. Cabra Ibarra, et. al., *Antología de Política Exterior de México II*, Primera edición, UNAM, México, 2006, p. 189

²⁵⁵ Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 201

²⁵⁶ Meyer, Lorenzo, “La guerra fría en el mundo periférico...”, *op. cit.*, p.101

²⁵⁷ Cfr. Aguilera Peralta, Gabriel, “Cuba y la OEA. Apuntes de una larga y complicada relación”, en Revista Nueva Sociedad, No. 223, Fundación Friedrich Ebert, septiembre-octubre 2009, Buenos Aires, Argentina, p. 4-14

Lo anterior demuestra que el rechazo a romper las relaciones con Cuba significaba que México podía sostener políticamente una independencia relativa de su vecino del norte, aunque no tan fácilmente ni en cualquier área, además de que reafirmaba los principios internacionales de la libre determinación de los pueblos y la no intervención producto de la tradición histórica de México sobre eventos pasados en los que siendo ya un país independiente, aunque joven a partir de 1821, enfrentó después peligros de reconquista por parte de España y Francia durante el mismo siglo XIX.

Ahora bien, en lo que concierne al sistema internacional de ayuda para el desarrollo, en la administración gubernamental de López Mateos, se implementó para América Latina la Alianza para el Progreso en 1961, referida en el capítulo 2, iniciativa de EEUU para la otorgación de ayuda económica externa a esa región.

Es posible determinar que la iniciativa de la Alianza citada cobró relevancia para EEUU debido al contexto de la instauración de un régimen comunista en Cuba. Dicha Alianza fue la materialización puntual de la reacción de EEUU en la región ante el suceso. William J. Kemnitzer, pese a su argumentación a favor de la promoción del progreso social y económico a través de la Alianza para el Progreso, reconoce inclusive que dicha iniciativa tenía la intención de que los pueblos de América Latina debían inclinarse:

“[...] por las formas democráticas de gobierno en vez de las totalitarias, particularmente el comunismo.

Lo importante es reconocer que este esfuerzo unificado de América para combatir ideologías totalitarias no es nuevo, sino que se ha venido desarrollando durante muchos años [...]”²⁵⁸

Lo anterior, desde la perspectiva estadounidense, confirma el doble sentido de la ayuda económica de EEUU: por un lado el discurso oficial y la retórica decían que la Alianza para el Progreso se implementaba para promover el desarrollo económico y social en la región latinoamericana, sin embargo, la realidad del contexto geopolítico de la disputa por el poder demostraba que el objetivo primordial era la contención del comunismo desde la visión estadounidense. Mediante los castigos o sanciones que el gobierno de EEUU lanzaba contra Cuba también se fomentaba el miedo entre la región e incitaba a los países de América Latina a no instaurar regímenes totalitarios que fueran afines al socialismo.

Por otro lado, pero igualmente en materia de ayuda y cooperación internacional para el desarrollo de tipo técnica pero en el esquema multilateral, en 1963 México suscribió el *Acuerdo entre el Gobierno de México y las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización de Aviación Civil*

²⁵⁸ Kemnitzer, William J., “México en la Alianza para el Progreso”, en *Foro Internacional*, Vol. 4, No. 1 (13), Jul. - Sep., 1963, El Colegio de México, p. 41

*Internacional, la Organización Mundial de la Salud, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Meteorológica Mundial, el Organismo Internacional de Energía Atómica y la Unión Postal Universal.*²⁵⁹

Asimismo, para 1964 aún durante los últimos meses del gobierno de López Mateos, México tomó parte en la realización de la primera UNCTAD en el seno de Naciones Unidas con la intención de apoyar iniciativas de países del Sur, específicamente de los del llamado Tercer Mundo, es decir, los No Alineados, en concordancia con los objetivos que perseguía el gobierno de López Mateos respecto a tratar de diversificar las relaciones comerciales de México hacia otras regiones geográficas.

En ese mismo sentido fue que México también pasó a formar parte del G-77, nombre que hace referencia al número de países de ese grupo, establecido el 15 de junio de 1964 en el marco de la UNCTAD de la ONU y de lo que estaba sucediendo a nivel internacional respecto a las exigencias del Sur subdesarrollado frente a los países desarrollados del Norte, en cuanto a las interferencias Norte-Sur que denunciaban relaciones de desigualdad entre ambos grupos de países.

Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, uno de los acontecimientos más destacables fue seguir defendiendo el principio de la no intervención. Fue así que ese gobierno reaccionó ante el posible proceso revolucionario en República Dominicana en 1965 mediante pronunciamiento en contra de la intervención estadounidense en el país caribeño.

No obstante, a diferencia del gobierno anterior, es decir, del de López Mateos, Díaz Ordaz continuó con la política de bajo perfil de México en el escenario internacional, tal como lo habían hecho Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruíz Cortines.

²⁵⁹ Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Acuerdo entre el gobierno de México y las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Mundial de la Salud, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Meteorológica Mundial, el Organismo Internacional de Energía Atómica y la Unión Postal Universal*, [en línea] Dirección URL: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/ASISTENCIA%20TECNICA.pdf> [consulta: 01 de diciembre de 2014]

3.2. SEGUNDA ETAPA: Inicios y consolidación del papel dual de México como receptor y oferente del Sur en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo (1970-2000)

La segunda etapa comienza, aproximadamente, a partir de la década de los setenta y culmina al finalizar la década de los noventa. Durante este periodo México adoptó un papel dual al convertirse en receptor y oferente del Sur, al igual que muchos de los países subdesarrollados del mundo, al empezar a ofertar e intercambiar recursos técnicos entre ellos a través de la CTPD. Esta iniciativa provino desde el ámbito internacional en el marco de las acciones que los países del Sur implementaron ante los fracasos o escasos resultados del dialogo Norte-Sur y el NOEI, entre dichos países se encontraban los del Movimiento de Países No Alineados creado a iniciativa de los países asiático-africanos recién independizados que demandaban relaciones más justas y de igualdad con el Norte.

En el ámbito doméstico, debido a su agotamiento, se reemplazó en los años ochenta la política de sustitución de importaciones de las décadas anteriores por una política económica orientada a la apertura comercial, en la cual México, después de haber pasado por una etapa de proteccionismo frente a mercancías extranjeras, se abrió al comercio internacional a través de un proceso que inició entre mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa, principalmente a través de la firma de tratados de libre comercio, en donde las políticas de corte neoliberal como la privatización de empresas estatales y en general la reducción del papel del Estado para regular la economía nacional fomentadas con gran insistencia desde el terreno internacional, principalmente por EEUU y Gran Bretaña, desempeñaron un papel importante como una fase más del avance del capitalismo ante su triunfo definitivo frente al derrumbe del bloque comunista y la desintegración de la URSS.

a) La inserción de México como receptor y oferente del Sur como estrategia para diversificar sus relaciones comerciales (1970-1982)

Ya hemos señalado que Adolfo López Mateos había buscado acercarse al grupo de países del Tercer Mundo así como a los países latinoamericanos a través de la ALALC, principalmente con la finalidad de diversificar las relaciones comerciales de México que según Josefina Zoraida y Olga Pellicier se concentraban mayoritariamente con EEUU.

En la década de los setenta, a través de la administración de Luis Echeverría Álvarez, México retomó ese acercamiento y presencia internacionales principalmente con el mismo y único objetivo de intentar diversificar las relaciones del país. Asimismo, serviría para legitimar el régimen político interno cuya eficacia se empezaba a poner en duda tanto desde el punto de vista económico, ya que el modelo ISI mostraba signos de agotamiento pues para finales del año de 1970 dicho modelo empezaba a mostrar sus debilidades al presentarse un creciente

desempleo y subempleo, una excesiva concentración de la riqueza y aumento sostenido del déficit comercial así como la falta de dinamismo en la agricultura, entre otros problemas²⁶⁰; y desde el ámbito político debido a las medidas antidemocráticas de un régimen represivo que se evidenció con la matanza de estudiantes y académicos mexicanos en 1968 por órdenes de Gustavo Díaz Ordaz. Ante este panorama:

“La presidencia de Luis Echeverría se inició con declaraciones y acciones que manifestaron su poco interés por lo que sucedía más allá de las fronteras, pero en poco tiempo y ante lo profundo de la crisis política y económica del país y el desinterés de Estados Unidos por revitalizar su relación con México, Echeverría y sus asesores se lanzaron en busca de nuevos contactos y oportunidades en la esfera internacional”²⁶¹

Asimismo, el acercamiento particular de Echeverría Álvarez de acercarse al grupo de países del Tercer Mundo, respondió a las circunstancias anteriores, en palabras más acertadas:

“[...] el motivo que llevó a Echeverría a abandonar el bajo perfil tradicional de la política exterior mexicana y acercarse al bloque de neutrales que era visto con sospecha por Washington y con simpatía por la URSS y China, fue básicamente interno: la necesidad de buscar en un supuesto liderazgo del Tercer Mundo la legitimidad que el régimen había perdido a raíz de la represión que había desatado a partir de 1968 contra las demandas de la oposición de izquierda.”²⁶²

Como hemos dicho, estos acercamientos con países de diferentes regiones no respondieron tanto a una lógica solidaria con el Tercer Mundo, sino, en el caso de México, para buscar nuevos mercados con el objetivo principal de intentar reducir su dependencia comercial respecto a EEUU. Así, el activismo mexicano en el exterior y su participación en las iniciativas del Sur se debía a una búsqueda de reducir su independencia comercial con el país vecino del norte y no tanto a la idea de encontrar en las iniciativas del Tercer Mundo, como la CTPD, una verdadera alternativa para fomentar el desarrollo interno. Participar en este tipo de iniciativas significaba para el gobierno mexicano la posibilidad de reducir dicha dependencia.

De hecho, debido a que el Movimiento de Países No Alineados no era visto con buenos ojos por EEUU, era de esperarse que México no se pudiera involucrar a fondo con este grupo ni con sus principales demandas (aunque haya querido), ya que hubiera significado despertar hostilidades ante EEUU. Por ello, aunque México tuvo un acercamiento, éste se dio por razones distintas (diversificación de sus relaciones comerciales) a las que constituían el corazón del Movimiento.

²⁶⁰ Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 211

²⁶¹ *Ibidem*, p. 212

²⁶² Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP-Foro, 1986, pp. 48-49

Aunque la formalización de la CTPD se dio hasta 1978 a través del PABA, este tipo de cooperación técnica empezó a ser desarrollada desde varios años antes. Posiblemente, el gobierno mexicano de Echeverría vio en la CTPD un medio para diversificar sus conexiones internacionales en materia comercial.

Por lo anterior, desde los inicios de la década de los setenta México empezó a participar en esta iniciativa secundaria desplegada por los países del Sur, es decir, la CTPD. Por las razones anteriormente dadas, México pasó de tener una posición como receptor neto en el sistema de cooperación y ayuda internacional para el desarrollo a tener un papel dual, es decir, como receptor y oferente del Sur ofertando recursos técnicos principalmente. Con base en lo anterior, es posible atrevernos a sugerir que, a diferencia de los países del tercer Mundo, México haya visto desde el principio a la CTPD como un medio y una herramienta de política exterior, al considerarla posiblemente como fuente de expansión de sus relaciones comerciales que, como indicaremos más adelante, fue sólo un intento que no llegó a tener los objetivos esperados.

La participación e interés del gobierno mexicano durante la administración de Echeverría en la CTPD –aunque no era un interés *per se* en dicho mecanismo como ya vimos– se vio reflejado en la estructura institucional interna de México en dicha materia. Ello podría explicar que para el año de 1971 se creara la Dirección General Técnica Internacional “[...] quedando como la unidad administrativa encargada de la planeación y el diseño de la cooperación no reembolsable ejecutada en el ámbito de la demanda gubernamental de cooperación técnica [...]”²⁶³

Ese acontecimiento institucional es un referente que marca el inicio de México con un papel dual dentro del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Al respecto, Juan Pablo Prado señala que:

“[...] la DGOI fue sustituida por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI), institución que, además de gestionar la recepción de esta modalidad de apoyo externo en los ámbitos bilateral y multilateral, **comenzaría a vislumbrar incipientes vías de colaboración Sur-Sur con países centroamericanos.**”²⁶⁴

Asimismo, desde finales de 1970 fue fundado el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) al que se le atribuyeron, entre otros, “[...] funciones vinculadas con dicha cooperación técnica y ocupa la función de órgano de enlace en diversos acuerdos básicos de cooperación científica y tecnológica, así como en los programas de ciencia y tecnología de la Organización de los Estados Americanos.”²⁶⁵

²⁶³ Lozoya, Jorge Alberto, Abel Abarca Ayala y Marco Antonio Alcanzar, *et. al.*, *La Nueva política mexicana de cooperación internacional*, México, SRE-Porrúa, 1999, p. 37.

²⁶⁴ Prado Lallande, Juan Pablo, “La Cooperación Sur-Sur de México”, *op. cit.*, p. 130

²⁶⁵ SRE-PNUD, *Objetivos, prioridades y estrategias...*, *op. cit.*, p. 51

No obstante, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer apuntan que entre 1976 y 1977 la crisis económica en México provocó que el activismo internacional anteriormente descrito se detuviera por un instante. Pero fue debido al descubrimiento y explotación de nuevos yacimientos de petróleo para hacer frente a los problemas económicos que el gobierno siguiente, el de José López Portillo (1976-1982), pudo retomar algunas de las iniciativas internacionales del presidente anterior. Fue entonces como la labor internacional del mandatario en turno de López Portillo estuvo enfocada a diversificar los mercados petroleros.²⁶⁶

El problema de la crisis que empezaba a avecinarse en la década de los setenta prácticamente se resolvió con el petróleo, más no por hacer frente a los problemas estructurales de la economía mexicana, cuestión que tendría efectos negativos a principios de la década de los ochenta, específicamente en 1982.

A diferencia del liderazgo que buscó el gobierno de Echeverría Álvarez con los países del Tercer Mundo, aunque sin comprometerse a fondo, López Portillo se mantuvo más cauteloso al respecto, aunque no por ello distante del escenario internacional. La decisión del gobierno de Portillo de no integrarse a la OPEP significó para el gobierno estadounidense que México no se proponía buscar ningún tipo de liderato real dentro del Tercer Mundo²⁶⁷.

Durante este periodo se llevó a cabo el NOEI y se estableció el PABA, abordados en el capítulo 2, en donde México participó. Los recursos petroleros le dieron a este país cierto poder para seguir manteniendo la autonomía relativa en el ámbito político internacional respecto a EEUU y seguir sosteniendo el modelo económico de ISI, aunque ya mostraba signos de agotamiento. Ante este panorama, algunos grupos del gobierno estadounidense reaccionaron proponiendo una zona económica integrada por México, EEUU y Canadá.

Sin embargo, en México esa propuesta no despertó interés, sobre todo porque para el gobierno de ese entonces significaba perder parte de la independencia relativa de México en materia política respecto a EEUU así como un contraste con su estrategia de la búsqueda de diversificación de relaciones comerciales con otros países que no fueran EEUU.²⁶⁸ Asimismo, el gobierno mexicano de López Portillo rechazó entrar al GATT en 1980, logrando tener una congruencia con la política de autonomía e independencia relativa como estrategia para reducir la dependencia comercial de su vecino inmediato del norte.

²⁶⁶ Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 219

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 220

²⁶⁸ *Idem*

b) El gobierno mexicano en la priorización del papel de México como oferente: instrumento para la pacificación en Centroamérica y la promoción del modelo económico neoliberal en la región (1982-2000)

La crisis económica que se estaba gestando en México desde la década de los setenta estalló finalmente en 1982. El desplome de los precios del petróleo evidenció que la economía mexicana estaba sostenida prácticamente por las ventas del crudo en el exterior. En ese mismo año México declaró la moratoria del pago de su deuda externa. Así inició el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), con una crisis económica a la que había que hacer frente:

“El sexenio de Miguel de la Madrid fue en el que se registró el mayor estancamiento, combinado con inflación, de la historia contemporánea; pero fue también entonces cuando se introdujeron algunos cambios que posteriormente facilitarían los reajustes hacia el liberalismo económico y la apertura al exterior.”²⁶⁹

La administración del presidente citado estuvo caracterizada por concentrarse en resolver los problemas de la crisis en mención. Como vimos en el capítulo anterior, en el escenario internacional EEUU y Reino Unido promovieron un modelo económico de carácter neoliberal. México, debido al estallido de la crisis de 1982, fue uno de los primeros países en adoptar ese modelo al cual se le vio como la alternativa para superar la crisis y que ponía al libre comercio como motor del desarrollo. El gobierno de Miguel de la Madrid preparó el terreno para que dichas políticas económicas neoliberales se aplicaran al interior, siendo en la administración de Carlos Salinas de Gortari cuando tuvieron su máxima expansión. Una prueba de que México había ya abandonado el modelo económico de ISI y adoptado uno orientado hacia la apertura comercial fue cuando:

“En julio de 1986, México entró finalmente al GATT, en tanto que al flanco interno se autorizaba la apertura de casas de cambio, como preámbulo a la reprivatización de la banca comercial que ejecutaría el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.”²⁷⁰

Aún en la administración de Luis Echeverría en 1980, el gobierno de México se había reusado a entrar al GATT, no obstante, seis años más tarde con Miguel de la Madrid se decidió la entrada del país a ese organismo internacional que como vimos en el capítulo 2, muchos países del Sur se habían negado a entrar desde décadas anteriores, incluido México, porque contravenía al proceso de industrialización por la sustitución de importaciones que implementaron y porque los colocaba en una situación de desventaja frente a los países con industrias consolidadas²⁷¹. Con el nuevo modelo económico neoliberal que empezó a

²⁶⁹ Anguiano Roch, Eugenio, op. cit., pp. 223-224

²⁷⁰ *Ibidem*

²⁷¹ Al respecto, Jaime Álvarez Soberanis señala que el origen del GATT en 1947 “[...] obedeció a la voluntad de la gran potencia vecina. Fueron los esfuerzos de la diplomacia norteamericana los que condujeron a la formación del GATT. Nada hay en ello de censurable para dicho organismo ni para el país promotor [...] porque es evidente que los Estados Unidos lo crearon, porque así convenía a su interés nacional. Los Estados Unidos propiciaron la liberalización del comercio para disfrutar de la posibilidad de vender sus productos y exportar sus capitales sin tropezar con restricciones. El

proliferarse en el escenario internacional ante lo que se avecinaba como la caída de la URSS, México no sólo entraría al GATT como parte del inicio del proceso de la adopción del neoliberalismo, sino que en el marco de dicho proceso:

“[...] El FMI comenzó a recomendar criterios de política económica e intervenir en asuntos que anteriormente sólo eran definidos por el gobierno nacional, a través las Cartas de Intención de esta IFI, rebasando su ámbito de acción, es decir, pasando de un organismo de crédito internacional financiado por sus miembros a un organismo internacional para la definición de las políticas públicas de sus países miembros con problemas de deuda externa.”²⁷²

Al respecto, el caso de México era emblemático al haber sido el primer país en declarar la moratoria de su pago respecto a su deuda externa. Ante el ingreso de ese país al GATT y las “recomendaciones” del FMI, entre otras acciones, algunos grupos políticos del propio partido al que pertenecía el presidente en turno Miguel de la Madrid se opusieron, tal como lo hizo Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Efigenia Martínez, entre otros, debido a que dichas acciones contradecían la tradición mexicana de la independencia relativa y la búsqueda de relaciones comerciales fuera de EEUU:

“A fines del sexenio de Miguel de la Madrid ocurrió un acontecimiento que habría de conmocionar al PRI tanta en su estructura como en sus actividades y en el papel político-electoral que había desempeñado hasta entonces. Desde 1986 empezó a gestarse una división interna en el partido al formarse la llamada *corriente democrática*, integrada por algunos destacados priístas encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ex gobernador de Michoacán e hijo del general Lázaro Cárdenas, y Porfirio Muñoz Ledo, ex presidente del propio PRI, quien también había sido secretario de Estado y representante de México ante la [ONU]. Este movimiento exigía democratizar los procedimientos de la selección de candidatos, en especial para la presidencia, al acercarse el proceso electoral de 1988 y formulaba una severa crítica al partido y al gobierno, **acusándoles de que al haber tomado un rumbo neoliberal en su política económica habían abandonado los principios de la Revolución Mexicana de 1910.**”²⁷³

Ante esa situación, Miguel de la Madrid intentó, con un tinte demagógico, calmar a los grupos políticos de su propio partido que se oponían a las medidas de corte neoliberal que se estaban planteando. Un hecho representativo de lo dicho anteriormente fue la reforma constitucional del artículo 89 que el propio de la Madrid propuso al Congreso de la Unión en donde se reivindicaban los principios de la política exterior de México como la libre determinación de los pueblos y el

GATT, responde a un esquema de acumulación de capital en favor de los países ya industrializados que aparecen claramente en escena como los beneficiarios directos de todo el mecanismo [...] El GATT favoreció los intereses de los países desarrollados, que ya cuentan con una estructura industrial que les permite exportar.” Álvarez Soberanis, Jaime, “El ingreso de México al GATT: la problemática de nuestra adhesión”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XII, núm. 36, septiembre-diciembre de 1979, México, 683-721 pp.

²⁷² Aranda Izguerra, José, *Las relaciones de México con el Fondo Monetario Internacional*, [en línea], México, Facultad de Economía-UNAM, Dirección URL: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/06.html>, [consulta: 5 de enero de 2013].

²⁷³ Delgado de Cantú, Gloria M., *México. Estructuras económica, política y social*, segunda ed., editorial Person Prentice Hall, México, 2003, p.100

principio de no intervención, además de que, curiosamente, en el marco de dicha reforma, se elevaba a la cooperación internacional para el desarrollo como un principio de política exterior.

El 11 de mayo de 1988 pareció ser una fecha importante en México en materia de cooperación internacional para el desarrollo. En esa fecha se llevó a cabo una reforma a la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En dicha enmienda se elevó a rango constitucional la cooperación internacional para el desarrollo como uno de los ocho principios de la política exterior del país. Aparentemente, el gobierno mexicano otorgaba un papel esencial, exclusivo y trascendente a la temática como algunos autores lo sugieren²⁷⁴. Sin embargo, contarlos así, es decir, sin considerar el contexto en el que se suscitó la reforma en mención, genera casi en automático un pensamiento positivo y el desprendimiento quizá de un posible elogio respecto al actuar gubernamental. No obstante, la recopilación documental realizada para este apartado sobre el contexto político interno de ese año lo desmiente.

¿En qué sentido se efectuó dicha reforma, por qué y cómo se incorporó a la cooperación internacional para el desarrollo en el texto de la Carta Magna mexicana y con base en qué fundamentos, es decir, efectivamente se le consideró como un tema prioritario de interés nacional de la política exterior del país durante esa época (1988)? En ese sentido nos aproximaremos a desentrañar las causas de fondo del acontecimiento suscitado y su significado.

En primer lugar es importante partir del contenido actual de la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política el cual versa sobre las facultades y obligaciones del titular del poder ejecutivo federal en materia de política exterior:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndose a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política exterior, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; **la cooperación internacional para el desarrollo** y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;²⁷⁵

Para los efectos de este trabajo es conveniente señalar, en primer lugar, que de acuerdo a la fracción aludida el titular del poder ejecutivo federal, es decir, el

²⁷⁴ Al respecto, Ernesto Soria señala que: “En 1988 la cooperación internacional para el desarrollo adquirió un reconocimiento máximo en el quehacer internacional del Estado mexicano al quedar plasmada en la fracción X del artículo 89 de la Constitución como uno de los principios rectores de la política exterior del país. [...]”. Soria Morales, Ernesto, “La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo” en Beatriz, Schmukler, Citlali Ayala y Gabriela Sánchez, Cooperación internacional para el desarrollo en México, Hacia una agenda participativa, México, Instituto Mora – Porrúa, 2008, p. 29

²⁷⁵ Sitio oficial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s>, [consulta: 24 de septiembre de 2014]

presidente de la República, es el responsable de dirigir la política exterior de México. En la conducción de dicha política serán un conjunto de ocho principios los que normarán la conducta del ejecutivo federal, a través del cumplimiento de los mismos²⁷⁶.

Dentro de ellos se encuentra la observancia de la cooperación internacional para el desarrollo, materia de nuestro particular interés. En ese tenor, se consagró como un principio normativo de la política exterior mexicana. Al respecto, y en el marco de dicha política, los principios de política exterior los define Edmundo Hernández-Vela como:

“El conjunto de normas fundamentales, interdependientes, emanadas de su vivencia histórica, que expresan los más significativos intereses de la nación, y que han alcanzado preeminencia universal, por los que México rige permanentemente su conducta en las relaciones internacionales, demandando, al mismo tiempo, su recíproco respeto y cumplimiento.”²⁷⁷

Cabe subrayar que la incorporación de la cooperación internacional para el desarrollo en el texto de la Constitución política del país no fue exclusiva pues formó parte de un conjunto de ocho principios en total. Antes de la reforma del 11 de mayo de 1988, la fracción X del artículo 89 de la Constitución contemplaba únicamente lo siguiente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a ratificación del Congreso Federal.”²⁷⁸

Ante tal hecho y con las explicaciones previas expuestas cabría preguntar ¿por qué haber incorporado esos ocho principios normativos de forma explícita si ya eran supuestamente un deber tácito del primer mandatario, precisamente por su legado histórico y porque varios de esos principios formaban parte de las Cartas constitutivas de organismos como la ONU y la OEA, organizaciones de las que México ya era miembro? Al respecto, la reforma provino cuando:

“[...] el ejecutivo federal envió al Congreso, a principios de noviembre, un proyecto de reformas a la fracción X del artículo 89 de nuestra Constitución Política, en donde, fundamentalmente, después de haber sido aprobado por el Congreso de la Unión, se adicionó [...].”²⁷⁹

²⁷⁶ Es importante señalar que dichos principios se retomaron de la Carta de Naciones Unidas y de la OEA, así como de las Doctrinas Carranza y Estrada, que en la historia de México junto a los principios de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, han formado parte constituyente de la política exterior del país.

²⁷⁷ Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo II, Letras J–Z, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 935

²⁷⁸ Rabasa, Emilio O., “La política exterior de México en sus constituciones”, en Emilio O. Rabasa, *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, primera edición, p. 22, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1588/4.pdf> [Consulta: 20 de febrero de 2014].

²⁷⁹ Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior”, en Revista Jurídica, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de

Cabe destacar que la enmienda referida se presentó a escasos meses de que el periodo de gestión de Miguel de la Madrid concluyera y a pocos de la entrada del gobierno de Salinas de Gortari. Pero seguimos ante la misma incógnita ¿cuál fue la razón fundamental de tal enmienda? Al respecto, Miguel de la Madrid fue el primero del grupo de neoliberales que llegaron al poder en esa época, dicho presidente empezó a gestar la idea de que la política exterior de México, hasta ese entonces de carácter relativamente independiente –por lo menos a nivel diplomático–, ya resultaba inconveniente para la interlocución con EEUU por poseer la característica mencionada²⁸⁰.

Ante ello, una parte de la clase política se manifestó en contra de la apertura comercial de México mayoritariamente con EEUU y la adopción de políticas neoliberales dentro del país como un medio de acercamiento con la potencia económica estadounidense. Fue así como [...] surgió el temor de que la „política exterior mexicana“ sería paulatinamente desarticulada y sustituida por una versión desnacionalizada que los norteamericanos consideraran afín a sus intereses [...].”²⁸¹

Y así fue, en el decenio de los ochenta inició el abandono de la política nacional y exterior de tinte relativamente independiente que había caracterizado el periodo de los decenios anteriores, además de que la política económica mexicana inició su integración con la economía estadounidense: “[...] los presidentes de México y Estados Unidos iniciaron el 10 de junio de 1990 el inicio de pláticas formales sobre el tema [con miras a la firma de un tratado de libre comercio], aunque en realidad hacía tiempo que éstas habían empezado.”²⁸²

Por lo anterior, en el PRI se dio el rompimiento de un importante número de sus integrantes que exigían mantener el carácter tradicional del gobierno, y del partido²⁸³. Entre los políticos de dicho partido que no cedieron ante las iniciativas neoliberales del gobierno de Miguel de la Madrid y de Salinas de Gortari por no estar a favor de las políticas que estos empezaron a implementar, fueron Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Efigenia Martínez y Hernández, entre los más importantes, quienes fundaron en 1989, después de su salida del PRI, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) debido a que dicho grupo político previó el riesgo de subsumir la soberanía mexicana a la de EEUU de una forma más profunda y con mayor formalidad²⁸⁴.

Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva Serie Año XXI, Número 63 Septiembre-Diciembre 1988. Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/63/el/el7.pdf> [Consulta: 22 de febrero de 2014].

²⁸⁰ Iruegas, Gustavo, “Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana”, en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: Principios, ámbitos, acciones*, Primera edición, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 2006, p. 76

²⁸¹ *Ibid.*, pp. 77-79

²⁸² Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 232

²⁸³ Iruegas, Gustavo, *op. cit.*, p. 76

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 74

En efecto, la entrada de la administración de Carlos Salinas de Gortari como presidente de México (1988-1994) trajo consigo la integración de la economía mexicana a la de EEUU, uno de los principales objetivos de dicha administración fue firmar el Tratado de Libre Comercio Con América del Norte (TLCAN), a pesar de que:

“A principios de los años noventa, la diferencia entre la economía de México y la de su vecino del Norte era mayor que la de cualquier otro conjunto de países que hubieran intentado asociarse mediante el libre comercio. En esas circunstancias únicas, el [TLCAN] adquirió una naturaleza que iba más allá del libre intercambio de mercancías, servicios y flujos de capitales: equivalía, en virtud de la fuerza de la asimetría, a una verdadera integración de la economía mexicana a la de su vecino del Norte.

La modificación del proyecto nacional mexicano frente a Estados Unidos –pasar de la búsqueda de una independencia relativa durante medio siglo a una integración o „matrimonio de conveniencia”– fue una decisión tomada en el más alto nivel, fuera de cualquier discusión pública, e introducida posteriormente, como un hecho sin alternativa, a la discusión pública. [...]

[...] A partir de ese momento, la búsqueda de ese tratado se convirtió en el elemento central de toda la política exterior mexicana y en el corazón del proyecto político de Carlos Salinas y sus aliados.”²⁸⁵

A partir de estas transformaciones, es decir, de la implementación de un nuevo modelo económico de desarrollo a partir de la integración económica de México con EEUU y la liberalización de su mercado, Luz María de la Mora señala que “[...] **el mundo desarrollado se creó la expectativa de que México evolucionaría para jugar un papel más prominente como donante en la cooperación internacional.**”²⁸⁶ De hecho, no sólo el mundo desarrollado, sino el propio gobierno mexicano lo creyó, por ello, en la década de los noventa, empezó a actuar como tal en materia de cooperación internacional para el desarrollo impulsando más su papel como donante; el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (conocido en aquella época como Planade) de Carlos Salinas de Gortari así lo señaló, a través de dos de los seis objetivos en materia de política exterior:

“Apoyar el desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo actual.
Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de paz, convivencia, entendimiento y desarrollo.”²⁸⁷

²⁸⁵ Zoraida Vázquez, Josefina y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 232

²⁸⁶ De la Mora Sánchez, Luz María, “Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Num. 89, marzo-junio de 2010, Instituto Matías Romero-SRE, p. 10

²⁸⁷ Solana, Fernando, “Balance y perspectivas del decenio de 1981-1990” en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 537-573

Al respecto, un parámetro para constatar lo anterior fueron las transformaciones que a nivel institucional se realizaron en materia de la gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo ejercida por el Estado mexicano, con el antecedente de la reforma constitucional previamente realizada en 1988 a la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos anteriormente abordada. Antes de continuar, no hay que olvidar tampoco que, a nivel internacional, este papel prominente de México como donante de cooperación internacional que le dio su gobierno durante la década de los noventa, coincidió con la denominada “fatiga de la ayuda” y con los primeros e incipientes discursos del CAD principalmente sobre la reducción de su AOD.

Por lo anterior es que en 1990 la DGCTI que se había constituido en 1970, se transformó en la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC). Una diferencia fundamental entre una y otra es que la DGCTI, como ya referimos en su momento, estaba mayormente orientada a gestionar la recepción de la ayuda externa hacia México en los ámbitos bilateral y multilateral, mientras que la DGCTC, en función de lo que se había propuesto en el Planade de Carlos Salinas, se proponía:

“[...] incrementar la cooperación y concertación con los países de América Latina, en especial con aquellos que existe un potencial de complementación: promover acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación técnica, científica y cultural que faciliten el acceso a México a nuevos procesos de organización y producción; propiciar un acercamiento mayor de México con los nuevos polos de crecimiento mundial, y aumentar la coordinación interinstitucional de políticas y acciones que inciden en lo internacional [...], y aumentar la participación y presencia de México en los foros multilaterales y fortalecer las instancias de integración subregional.”²⁸⁸

En consecuencia, la DGCTC estaba mayormente orientada a ofertar cooperación técnica. En esa línea se creó en 1989 el Programa Mexicano de Cooperación Técnica para el Desarrollo. Para 1990, en el marco de dicho Programa nació la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC) impulsada por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana²⁸⁹ “[...] con el fin de incidir en los procesos de pacificación en el istmo [...]”²⁹⁰.

Lo que indica la cita anterior fue un punto clave ya que en la década de los ochenta, Nicaragua atravesó por conflictos civiles derivados de la revolución sandinista contra la dictadura de los Somoza apoyada por EEUU²⁹¹ que llevaron a la tensión de la región centroamericana, lo que previó la posible intervención estadounidense. Ante ello, desde esa década, por cuestiones de seguridad y para

²⁸⁸ Soria Morales, Ernesto, “La política mexicana...”, *op. cit.*, p. 30

²⁸⁹ De la Mora Sánchez, Luz María, *op. cit.*, p. 19

²⁹⁰ Soria Morales, Ernesto, “La política mexicana...”, *op. cit.*, p. 31

²⁹¹ Tussaint, Mónica, “Centroamérica: entre la guerra y la paz. Del Pacto de Corinto a los Acuerdos de Esquipulas”, en *LATINOAMÉRICA Revista de Estudios Latinoamericanos*, No. 45, 2007, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC)-UNAM, México, p. 157

no fungir como retaguardia estratégica de Nicaragua por su posición geográfica²⁹², México se interesó en la estabilización de la región, para lo cual desplegó una serie de medidas a través de la cooperación con Centroamérica.

Al igual que en Nicaragua, el vecino inmediato del sur de México, Guatemala, atravesaba por una guerra civil desde la década de los setenta, igualmente como producto de las intervenciones de EEUU en la región en el marco de la Guerra Fría “[...] cuando las revoluciones por el socialismo comenzarían a ser noticia”²⁹³. Por ello es que el gobierno mexicano estaba interesado en la cooperación con esta región, pues como señala Juan Pablo Prado:

“[...] el énfasis que México le dio a su cooperación con Centroamérica y El Caribe (al menos en los inicios de los noventa) fue resultado de una estrategia de política exterior, si bien de perfil solidario, también fundamentada en elementos de seguridad nacional, a efecto de contribuir propositivamente a la resolución de las causas que activaron los conflictos armados en la zona.”²⁹⁴

A lo anterior responde la intensa política de cooperación principalmente técnica desplegada por los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo durante el periodo que duraron sus administraciones (1988-2000) como un elemento coadyuvante de la política exterior desde el punto de vista de la seguridad nacional principalmente, dada la vecindad inmediata y la posición intermedia tanto geográfica como política en la que se encontraba México, es decir, entre Centroamérica y EEUU.

Para no tener conflictos directos ni indirectos con la potencia capitalista del norte, para el gobierno de México contribuir a estabilizar la región era la alternativa más viable, aunque no con la independencia que lo había hecho José López Portillo, pues la economía mexicana pendía para finales de los ochenta cada vez más de la economía estadounidense,²⁹⁵ cuestión que se consumaría con el TLCAN; así que cualquier acción contraria a los intereses de EEUU sería fatal para su vecino del sur en términos de las relaciones económico-comerciales.

Debido a varios factores fue que en esa época el gobierno mexicano veía más a su país como un potencial donante de ayuda, el primer factor que ya mencionamos fue contribuir a la pacificación en Centroamérica pero, en segundo lugar, también se debió a la creencia de que el modelo económico implementado estaba colocando a México en el grupo de países desarrollados o de “primer mundo”, por ello no es de extrañar que Ernesto Soria Morales, bajo el mismo pensamiento, comparara a México con el grupo de donantes tradicionales del CAD con una suerte de decepción al no otorgar el grado de financiamiento que los

²⁹² Iruegas, Gustavo, *op. cit.*, p. 78

²⁹³ Soriana Hernández Silvia, *Mujeres y guerra en Guatemala y Chiapas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM, 2006, p.23

²⁹⁴ Prado Lallande, Juan, Pablo, “La Cooperación Sur-Sur de México”, *op. cit.*, pp. 125-152

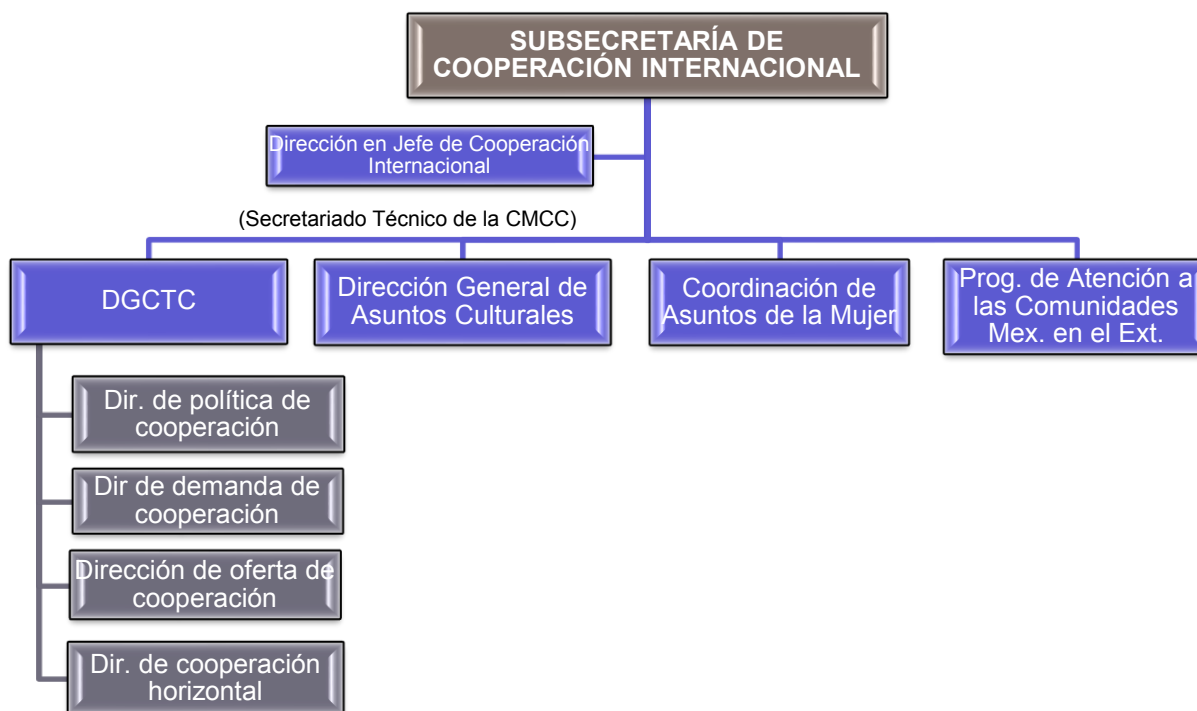
²⁹⁵ Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 235

miembros del CAD sí ofertaban en Centroamérica en la década de los noventa, sugiriendo que México debía emular una conducta más próxima a la de donante tradicional:

“[...] la cooperación mexicana hacia Centroamérica en los primeros años después de instalada la Comisión [CMCC] se enfrentó a diversos obstáculos y carencias, además de que no tuvo ni el peso, ni la presencia de los grandes donantes en esa región [...]”
 296

El gobierno de México continuó realizando acciones para impulsar mayormente el papel de ese país como donante en la modalidad técnica a la par que en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo el CAD reducía su AOD. Así, para 1993 México estableció el Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo (Promexcode); y ya en 1994, bajo la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), se estableció la Subsecretaría de Cooperación Internacional, en donde la DGCTC quedaba supeditada a dicho órgano, otorgándole un estatus importante a la cooperación (ver diagrama 1).

Diagrama 1. Estructura institucional de la cooperación internacional (Sexenio 1994-2000)

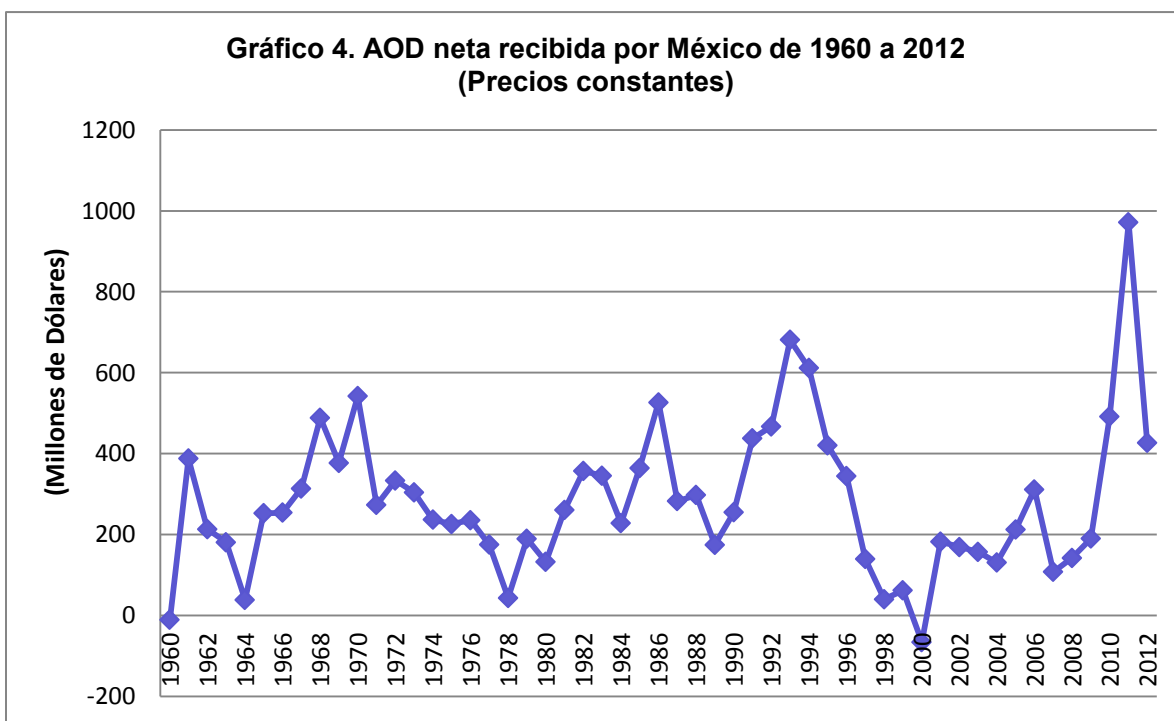


Fuente: Soria Morales, Ernesto, “La política mexicana...”, *op. cit.*, p.

87

²⁹⁶ Soria Morales, Ernesto, “La política mexicana...”, *op. cit.*, p. 34

A pesar de que la Subsecretaría en mención contemplaba la demanda de cooperación a través de la DGCTC, México era percibido por la sociedad internacional, específicamente por el CAD, como un donante potencial y cada vez menos como un receptor²⁹⁷ (ver gráfico 4) debido a su modelo económico que era promocionado como “[...] el boleto de entrada del país al primer mundo”²⁹⁸ y además debido a su ingreso al Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1993, su adhesión en mayo de 1994 a la OCDE, además de la firma y entrada en vigor del TLCAN con EEUU y Canadá en ese mismo año, así como el establecimiento en 1997 del Acuerdo Global con la Unión Europea. El Estado mexicano, por consiguiente, abandonó el Grupo de los 77 en 1994 cuando entró a la OCDE y, tras ello, simplemente se desentendió de los países del Sur y confirmaba la idea, aunque equívoca, de que México estaba ahora sí a un paso del desarrollo. Además, es importante observar en el diagrama 1 que algunos de los temas de las instancias que conformaban la Subsecretaría como la Coordinación de Asuntos de la Mujer o el Programa de Atención a las Comunidades Mexicanas en el Extranjero estaban vinculados con los temas de la agenda de condicionalidad que los principales donantes del CAD instrumentaban en sus respectivas agencias de cooperación a partir de la década de los noventa como el papel de la mujer, la defensa de los derechos humanos, la buena gobernanza, etc. (ver capítulo 2).



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, *Aid (ODA) disbursements to countries and regions, op. cit.*

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 38

²⁹⁸ Basurto Romero, Jorge; Merino, Martínez Susana y Villalba, Hidalgo César (Comps.), *Antología: Desarrollo económico, político y social de México II*, México, FCPyS-UNAM, 2007, p. 438

Asimismo, respecto a la disminución de flujos por concepto de AOD, con base en la gráfica 4, la caída más baja de esa ayuda recibida por México durante el periodo 1962-2012 se dio a partir de 1993 con un abrupto desplome progresivo hasta registrar su punto más bajo en el año 1998 y culminar en el 2000 con un saldo negativo por el pago de intereses por préstamos recibidos. Ello confirma la percepción que se tenía de ese país en ese decenio pero también, tal como lo señalamos en el capítulo 2, coincidió con que, exactamente en ese mismo año (1993), la AOD del CAD a nivel internacional empezó a disminuir drásticamente a lo largo de los noventa (ver gráfica 1 del capítulo 2).

Ante la tendencia a la baja de la ayuda externa hacia México, el gobierno de Ernesto Zedillo se anticipó a la posible decisión de las agencias de la ONU que operaban en México de dar por concluidas sus labores al no considerarlo como país prioritario ni de requerir más recursos para el desarrollo. Por eso el gobierno de México envió a la ONU en 1996 una *Nota Estratégica de País* explicando la situación del papel dual de México como receptor y oferente, así como otros aspectos como la pobreza extrema que aún había.²⁹⁹ Quizá, y muy probablemente, la reestructura institucional que hubo en la SRE en el gobierno de Ernesto Zedillo con la creación de una *Dirección de demanda de cooperación*, adscrita a la DGCTC (ver diagrama 1), fue un medio para hacer visible ese carácter dual de México dentro del sistema internacional de ayuda.

Asimismo, fue a partir de ese momento que empezaron a implementarse los primeros esquemas de cofinanciamiento en materia de la cooperación y ayuda para el desarrollo que recibía México, en donde los recursos del gobierno federal mexicano y los de actores internacionales se empezaron a fusionar, pues pese a la Nota Estratégica y la reestructuración de la SRE tanto los donantes tradicionales, los organismos internacionales seguían percibiendo a México más como oferente que como receptor. Por ejemplo, en 1996 se creó el Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España en el marco del Acuerdo Complementario del Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España.³⁰⁰ Lo anterior representa el cambio de la percepción sobre México por parte de miembros del CAD, es decir, un país que si bien aún necesitaba de recursos técnicos y financieros, ya estaba transitando hacia “el camino correcto del desarrollo”.

En ese mismo sentido, dentro de la priorización de su papel como oferente, y si México estaba transitando por el camino “correcto” hacia el prometedor objetivo del desarrollo a través de un proceso de neoliberalización, entonces en el marco del proceso de “pacificación” de Centroamérica, que había estado en guerra civil por la lucha de grupos insurgentes de izquierda que intentaron derrocar a líderes y gobiernos autoritarios de derecha, la región centroamericana también debía

²⁹⁹ Soria Morales, Ernesto, “La política mexicana...”, *op. cit.*, pp. 40-41

³⁰⁰ Cfr. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), [en línea], Dirección URL: <http://www.aecid.org.mx/MOU%20MEXICO%20COOP%20TECNICA.pdf>, [consulta: 30 de enero de 2015].

transitar por el mismo camino que México había recorrido unos años atrás. Por lo anterior, la ayuda y cooperación de México hacia Centroamérica estaría enmarcada en la segunda mitad de los años noventa hacia tal transición, como mostramos a continuación.

El modelo económico neoliberal en general y la liberalización comercial de la región en particular, fueron promovidos ampliamente por el gobierno mexicano en la América Central (Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá) a través de la CMCC en la *Declaración Conjunta de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y México "Tuxtla II"* firmada en febrero de 1996. En tal documento la mayoría de sus cláusulas refieren a cuestiones sobre la liberalización del comercio, asuntos financieros, incluidos el compromiso del pago de la deuda externa de los seis países centroamericanos a México, el reconocimiento de que con la cooperación para el desarrollo del gobierno de dicho país se fomentaba la paz, la estabilización y la seguridad nacional de sus respectivos países y regional a través del combate al tráfico ilegal de armas en el área. A manera de ejemplo, sólo incluimos algunos de los puntos más representativos de la Declaración referida en donde el gobierno de México planteó a Centroamérica acordar y firmar los siguientes compromisos en el marco de la cooperación que el gobierno mexicano ofrecía en la región:

“7. Adoptar medidas coordinadas de combate al tráfico ilegal de armas en el área, encaminadas a eliminar el riesgo que representa para la estabilidad y la seguridad de sus naciones.

9. Ratificar su convicción de que los resultados de la Ronda de Uruguay del [GATT] y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), constituyen un nuevo y más sólido marco normativo e institucional para el intercambio de bienes y servicios, así como para los flujos de inversión.

10. Empezar una acción decidida para lograr una rápida y eficiente inserción de sus países en la economía mundial, subrayando los esfuerzos recientes en materia de integración bilateral, regional y hemisférica [...]

11. Coincidir en que sólo mediante el cabal aprovechamiento de los instrumentos de liberalización existentes y en proceso de negociación se podrá fortalecer los intercambios comerciales y el flujo de inversión en la región. [...] México ve con simpatía los esfuerzos que están realizando los países del istmo centroamericano, para mejorar el acceso preferencial de sus productos al mercado de los Estados Unidos de América.

12. Expresar su beneplácito por los acuerdos alcanzados para reestructurar la deuda externa de algunos países de la región con México. Los Presidentes de Centroamérica manifestaron su reconocimiento al esfuerzo del Gobierno de México, al incluir en dichos acuerdos instrumentos novedosos para el pago y reducción de su deuda, los cuales significaron importantes beneficios para sus economías.

13. Asumir el compromiso de sostener relaciones financieras que propicien el fortalecimiento de mecanismos para estrechar las relaciones económicas de los ocho países del área.”³⁰¹

³⁰¹ SRE, *La cooperación mexicana con Centroamérica. Documentos básicos*, Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica-SRE, México, 1997, p. 5-6

Ante tales circunstancias es pertinente preguntar ¿se estaban promocionando los intereses de México en la región o los de EEUU? Edmundo Hernández-Vela Salgado sugiere al respecto que “[...] la política exterior de México [a partir de la década de los noventa] se ha visto fuertemente influenciada por las tendencias del mercado y las tendencias ideológicas de Estados Unidos, convirtiéndose en una política comercial y de promoción de inversiones, así como en una política subordinada a los designios del hegemón.”³⁰² Cabe destacar que David García Contreras apunta que México se convirtió en el mayor promotor del Área del Libre Comercio para las Américas (ALCA) a partir de 1994 cuando se instituyó dicho Tratado, además de que ese instrumento fue también impulsado por EEUU como una forma de promover el libre comercio en todo el continente.³⁰³

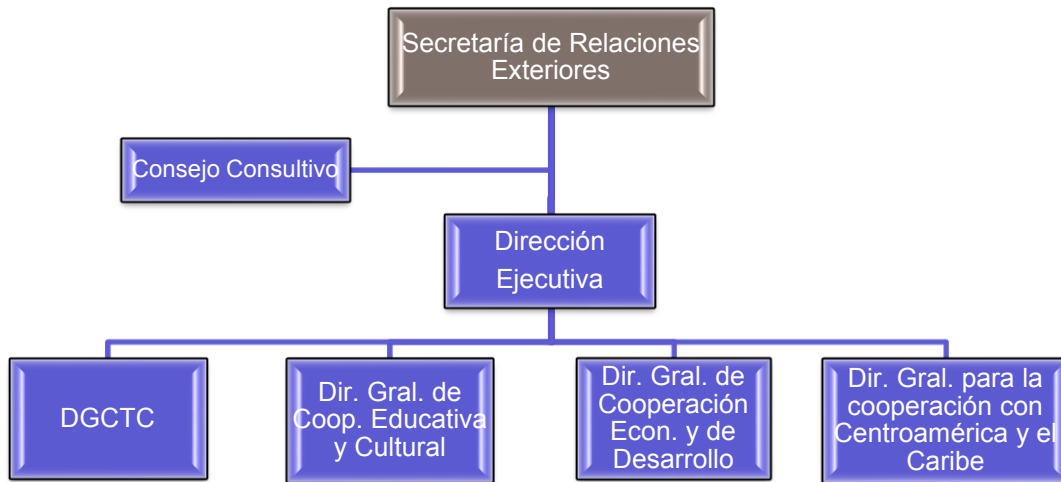
Por otra parte, en enero de 1998 y hasta diciembre del año 2000 la SRE pasó a estar bajo el cargo de Rosario Green Macías del PRI, quien fuera la autora de la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) en 1998 como un órgano desconcentrado de la cancillería mexicana, figura institucional que se semejaba al de las agencias de ayuda externa de los miembros del CAD debido a que, el carácter en sí mismo de la creación de una institución de tal envergadura, reflejaba un mayor impulso a la oferta de ayuda externa mexicana hacia el exterior, en especial hacia la región centroamericana. Ernesto Soria señala que la instauración de ese Instituto se había planteado desde 1996 bajo la denominación de una agencia mexicana de cooperación.³⁰⁴ Por lo anterior, la Subsecretaría de Cooperación Internacional desapareció para dar paso uno de mayor rango, es decir, al IMEXCI (diagrama 2).

³⁰² Hernández-Vela Salgado, Edmundo, “Reconstrucción de una política exterior de Estado en México: la vía nacional”, en en Revista de Relaciones Internacionales, No. 96, Febrero-agosto 2006, Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, p. 151

³⁰³ García Contreras, David, “La migración y la seguridad en la agenda bilateral México-Estados Unidos: una visión de futuro” en Carlos Uscanga (*coord.*), Escenarios de la política exterior de México. Puntos para una reflexión, UNAM-Plaza y Valdez, México, 2009, p. 48

³⁰⁴ Soria Morales, Ernesto, “La política mexicana...”, *op. cit.*, p. 47

Diagrama 2. IMEXCI 1998-2000 (órgano desconcentrado)



Fuente: Soria Morales, Ernesto, "La política mexicana...", *op. cit.*, p. 87

Cabe señalar que la estructura del IMEXCI reflejaba que la dimensión que se priorizaba del desarrollo era la económica, con ello, la liberalización comercial, es decir, un modelo de desarrollo de corte neoliberal, de allí a que una de las Direcciones generales del Instituto concentrara las materias de cooperación económica y de desarrollo en una sola.

Junto con el IMEXCI, Rosario Green había realizado un borrador de ley en materia de cooperación internacional para el desarrollo, sin embargo, ante el corto tiempo que estuvo como titular de la SRE, la iniciativa de ley ni siquiera llegó al Congreso.³⁰⁵ Asimismo, el IMEXCI desaparecería con la entrada del gobierno de Vicente Fox Quesada, el primer presidente de México que provenía de un partido distinto y opositor al PRI el cual había gobernado hasta ese entonces, es decir, durante casi setenta años.

³⁰⁵ De la Mora Sánchez, Luz María, *op. cit.*, p. 11

3.3. TERCERA ETAPA: La (in)governabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo en México durante el periodo 2000-2007

Durante la década de los ochenta hasta el año 2000, los gobiernos mexicanos empezaron a otorgar un peso político específico a la cooperación internacional para el desarrollo, lo que se vio reflejado en la reestructuración institucional interna de la SRE a través del IMEXCI y, por lo tanto, en la gobernabilidad de la misma, aunque incipiente aún. La importancia que le dieron a dicha cooperación fue un medio para, en primer lugar, contribuir en la estabilización de Centroamérica tras la guerra civil y los conflictos armados y, en segundo, para promover el modelo económico neoliberal en la región. En el discurso, dicha cooperación se promovía con tintes solidarios como señalamos anteriormente.³⁰⁶

Sin embargo, en el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) la estructura institucional de la cooperación internacional para el desarrollo se transformó ya que el IMEXCI se disolvió en el año 2001 cuando Jorge Castañeda Gutman tomó posesión de su cargo como titular de la SRE, así ese Instituto “[...] nació con una debilidad institucional: su creación obedeció a un decreto presidencial. Esto significó que su estructura podía modificarse o eliminarse con un cambio al reglamento interior de la SRE.”³⁰⁷

Al estar la oferta de cooperación mexicana mayormente orientada hacia Centroamérica, la disolución de ese Instituto tuvo que ver quizá con la prioridad que el gobierno de Vicente Fox otorgó a la relación México-EEUU tanto en la vertiente económica-comercial como en la política. El Plan Nacional de Desarrollo de ese presidente señalaba como una prioridad dicha relación³⁰⁸, asimismo otorgó su total “[...] apoyo a Estados Unidos ante la guerra contra el terrorismo después del 11 de septiembre de 2001[...].”³⁰⁹

Lo anterior no significó que no se hayan concertado acciones de oferta de cooperación para el desarrollo con fines políticos o económicos, especialmente

³⁰⁶ Las posturas liberales dirían que la cooperación internacional para el desarrollo de México hacia Centroamérica se otorgó principalmente para promover el desarrollo y fomentar la paz, así como otros valores necesarios para la estabilización de la región. Por el contrario, las escuelas realistas dirían que esas acciones correspondían a un tipo de autoayuda vinculada con la política exterior de México, ya que la desestabilidad política y social en la zona representaban una amenaza a la seguridad nacional de ese país. Por otro lado, los enfoques marxistas dirían que en realidad México estaba promoviendo los intereses de EEUU, al promocionar el modelo económico neoliberal a través de la ayuda externa, la cual fungía como un soborno.

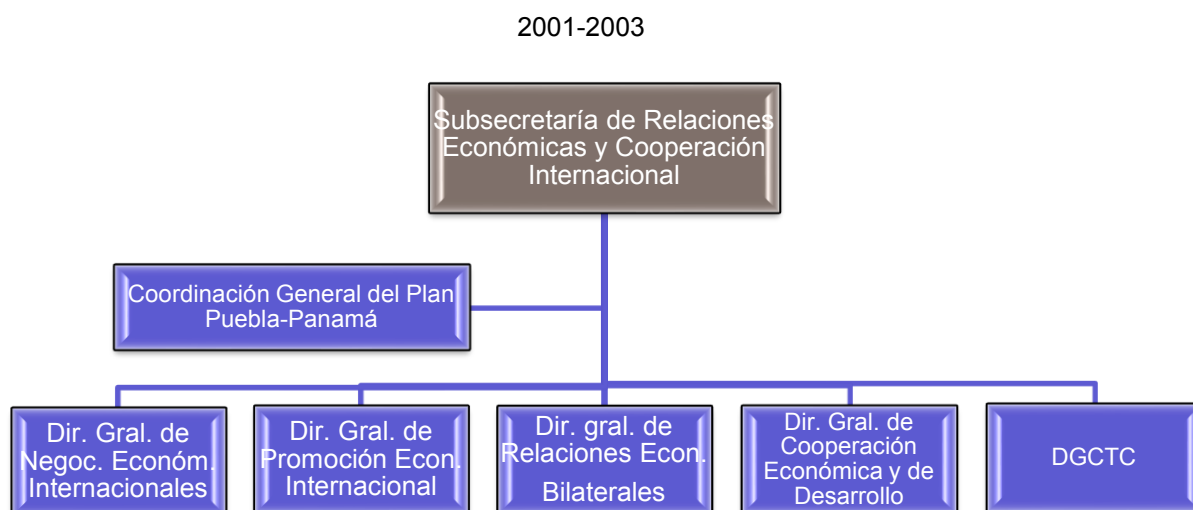
³⁰⁷ De la Mora Sánchez, Luz María, *op. cit.*, p. 11

³⁰⁸ Cfr. Secretaría de Gobernación, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, [en línea], Diario Oficial de la Federación, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001, [consulta: 29 de octubre de 2014]

³⁰⁹ Velázquez Flores, Rafael, “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?”, [en línea], Revista de relaciones internacionales de la UNAM, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010, Centro de Relaciones Internacionales, p. 122, Dirección URL: <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/viewFile/21569/20373> [Consulta: 29 de mayo de 2014]

hacia Centroamérica. A la disolución del IMEXCI le procedió la creación de una instancia de menor rango, es decir, la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional que estaba mayormente orientada a promover relaciones económicas-comerciales pues su objetivo primordial era “promover y fortalecer la cooperación económica, comercial y de inversión”³¹⁰ (ver diagrama 3):

Diagrama. 3 Estructura Institucional de la Cooperación Internacional (sexenio 2000-2006)



Fuente: Soria Morales, Ernesto, “La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo”..., *op. cit.*, p. 89

La estructura de la Subsecretaría también refleja que la segunda prioridad del gobierno de Vicente Fox en materia de política internacional era la participación de México en foros internacionales para proyectar una nueva imagen de ese país a nivel mundial.³¹¹ No es de extrañar entonces que por ello se haya realizado en México, en materia de cooperación internacional para el desarrollo, el Consenso de Monterrey el año 2002 sobre la financiación al desarrollo (ver capítulo 2). Ese objetivo de proyectar la imagen de México en el exterior pretendía hacerse a través de la misma mecánica que los tres gobiernos priistas anteriores, es decir, del incremento de la participación de México en foros mundiales lo que posiblemente respondió al hecho de que:

“[...] a pesar del TLCAN y de su pertenencia a la OCDE, el gobierno mexicano [de Vicente Fox] reconoció la posición del país como de menor desarrollo y [ante ello,

³¹⁰ SRE, “Informe de labores de la SRE 2001” en Secretaría de Relaciones Exteriores. Transparencia y acceso a la información pública, citado por Soria Morales, Ernesto, “La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo”..., *op. cit.*, p. 57

³¹¹ Secretaría de Gobernación, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *op. cit.*

México se presentó] como el puente entre el mundo industrializado y el de menor desarrollo.”³¹²

En la cita anterior Ana Covarrubias señala cuál era la posición de México durante el gobierno de Vicente Fox, es decir, un país interlocutor entre el mundo industrializado y los países de menor desarrollo relativo que México. Así que no es de extrañar que el gobierno mexicano continuara promoviendo el neoliberalismo con sus vecinos del sur en la llamada era de la globalización.

Por ejemplo, el Plan Puebla-Panamá, hoy llamado Proyecto Mesoamérica, se planteó, según el discurso oficial, como una de las principales iniciativas de Vicente Fox en la región centroamericana para promover el desarrollo en la región (desde el sur de México hacia los países de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana)³¹³. Dicho proyecto se asemeja a la cooperación otorgada por México a Centroamérica en las administraciones anteriores, al respecto, Jorge Luis Capdeponet señala que la iniciativa del Proyecto Mesoamérica lo que en realidad estaba promoviendo eran los objetivos comerciales del ALCA al considerar que dicho Proyecto:

“[...] es uno más de los intentos por aprovechar la ubicación estratégica de la región y sus valiosos recursos naturales –forestales, minerales e hídricos–, en beneficio de las grandes potencias mundiales, sobre todo Estados Unidos. Los resultados obtenidos de la puesta en marcha del Plan Puebla-Panamá, ahora Proyecto Mesoamérica, nos muestra que han mejorado la infraestructura de comunicaciones y transportes en la zona, pero continúa existiendo una alta marginación social y económica de los habitantes; mientras que las nuevas estrategias del convenio apuntan hacia un claro aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, más que a promover la industrialización de tecnología de punta y la propia conservación del medio ambiente.”³¹⁴

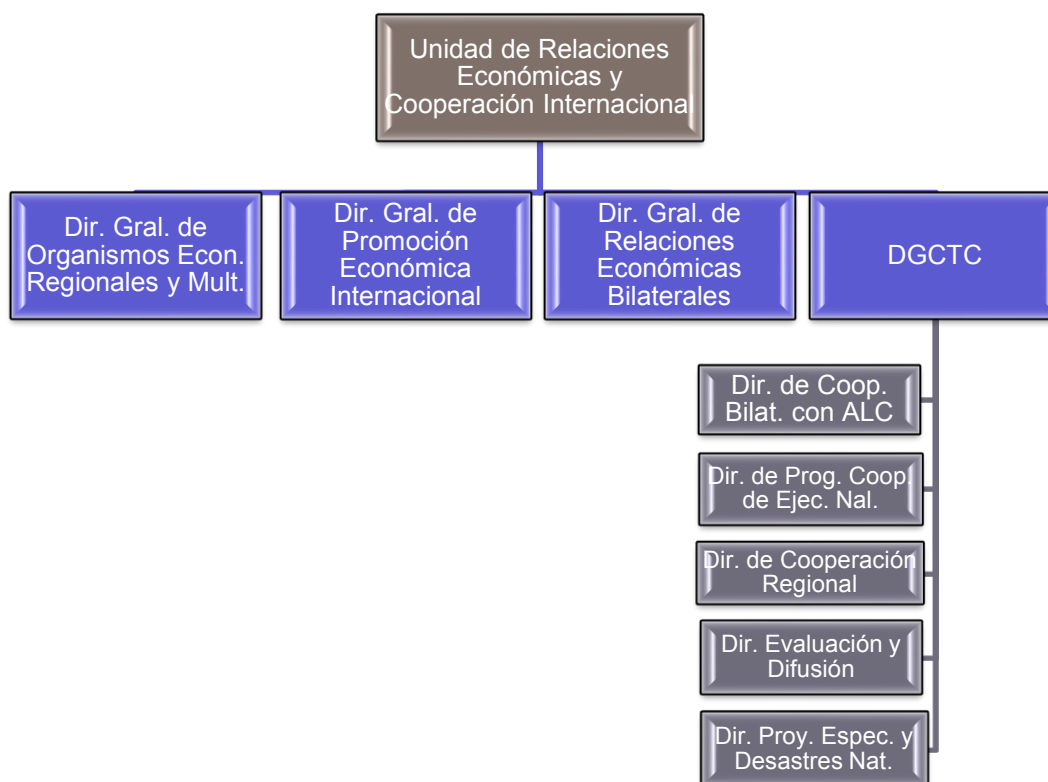
Por otro lado, la gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo en términos institucionales volvía a debilitarse ya que el titular de la SRE de ese entonces, Jorge Castañeda, dejó el cargo y fue reemplazado por Luis Ernesto Derbez, quien había trabajado en el Banco Mundial y se había desempeñado como Secretario de Economía antes de tener la titularidad de la SRE. Ante la entrada del nuevo secretario, la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional se transformó en Unidad en el año 2004, lo que significaba un rango inferior al de una Subsecretaría, fue así que se estableció la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) sufriendo los siguientes cambios (ver diagrama cuatro).

³¹² Covarrubias, Ana “La política exterior „activa“... una vez más” en *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 1-2, enero-junio 2008, El Colegio de México, México, p. 24

³¹³ Portal oficial del Proyecto Mesoamérica, “Acerca del PM”, [en línea], Dirección URL: <http://www.proyectomesoamerica.org/> [Consulta: 27 de febrero de 2015]

³¹⁴ Capdeponet Ballina, Jorge Luis, “Mesoamérica o el Proyecto Mesoamérica: la historia como pretexto”, en *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. IX, núm. 1, junio, 2011, pp. 132, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74522310010> [Consulta: 27 de febrero de 2014]

Diagrama 4. URECI 2004-2007



Fuente: Soria Morales, Ernesto, “La política mexicana...”, *op. cit.*, p. 89

La URECI, al tener un rango inferior al de la Subsecretaría anterior, evidencia que la cooperación internacional para el desarrollo no fue una prioridad en el sexenio de Vicente Fox. Según el diagrama 4, la cooperación de tipo comercial fue en todo caso, la más recurrida. Juan Pablo Prado en uno de sus artículos escritos en el año 2009 pone en duda si la cooperación internacional para el desarrollo ejercida por el gobierno mexicano ha sido una herramienta eficaz de política exterior en el entendido, según este autor, de que todo Estado que oferta cooperación lo hace en el marco de su respectiva política externa.³¹⁵

En el año 2006 terminó la administración de Vicente Fox. Felipe Calderón Hinojosa, del mismo partido político que su predecesor, sería quien lo reemplazaría. El estudio de la cooperación mexicana para el desarrollo durante el sexenio de Felipe Calderón será parte del siguiente capítulo ya que durante su gestión se inició el proceso de instauración de la LCID en México, objeto de estudio del cuarto y último capítulo.

³¹⁵ Prado Lallande, Juan pablo y Tadeo Villegas, Diana Elizabeth, La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?, en *Relaciones Internacionales*; no. 39, Instituto de Relaciones Internacionales, México, 2009, pp. 93-107

CONCLUSIONES

Durante 1946-1970, aproximadamente, México se caracterizó por ser un receptor neto de ayuda externa. Posteriormente, de 1970 a la actualidad ha desempeñado la dualidad de un rol como receptor y oferente, al igual que otros países del Sur, pero también ha sido la dinámica y los actores del sistema internacional que lo han señalado como un socio, es decir, ha adoptado también un papel activo dentro de la cooperación triangular aportando recursos técnicos a países de menor desarrollo relativo. Es importante rescatar que la evolución del papel de México ha estado supeditada, en cierta forma, por la estructura del sistema internacional de cooperación para el desarrollo (capítulo 2) del cual ese Estado forma parte. Al respecto, en el presente capítulo vimos que durante finales de la década de los noventa México empezó a ser señalado por el Norte y algunas organizaciones internacionales como la ONU más como un donante que como un receptor, en primer lugar ante la (desatinada) suposición de que la implementación de políticas neoliberales acercaría a México al “mundo desarrollado”, en segundo lugar porque en la década de los noventa se dio la “fatiga de la ayuda” del Norte como vimos en el capítulo 2, y en tercer lugar porque el gobierno mexicano también se hizo la expectativa de que podría pasar a formar parte del grupo de países del “primer mundo” y entonces utilizó a la cooperación internacional para el desarrollo, en su vertiente de oferta, como un mecanismo de pacificación en Centroamérica (usar la cooperación para el desarrollo como instrumento de política exterior-ver capítulo 1) y la promoción del modelo económico neoliberal dentro de la región.

Fue así que el peso político que los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo le otorgaron a la cooperación internacional para el desarrollo como instrumento de política exterior se vio reflejado en la reestructuración institucional interna de la SRE, así como en la creación de otros instrumentos coadyuvantes. El clímax de esa época durante ese proceso de configuración institucional para la cooperación, se dio cuando Rosario Green, quien fungió como Secretaria de Relaciones Exteriores durante los últimos tres años de la gestión de Ernesto Zedillo creó el IMEXCI. Además, aunque no pudo realizarlo, tenía ya en mente el impulso de una iniciativa de ley que regulara la materia. No obstante, la cooperación internacional para el desarrollo perdió el sustento institucional y político que había tenido antes del año 2000. Ante la entrada del gobierno de Vicente Fox Quesada en ese año, el IMEXCI desapareció. Por lo anterior, podemos decir que la base institucional para contribuir a la gobernabilidad de la cooperación ejercida por el gobierno mexicano tuvo un retroceso. Ante la entrada del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa la situación sobre la base institucional de la cooperación no cambió mucho a la de su antecesor. Debido a que la estructura institucional para la cooperación era aún incipiente, la ingobernabilidad de la misma se profundizó durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón. Existía entonces la necesidad de terminar con el problema de la discontinuidad política a los proyectos del país, es decir, de México, en materia de cooperación, cuestión que formará parte del estudio del último y cuarto capítulo.

CAPÍTULO 4. DIAGNÓSTICO SOBRE LAS CAUSAS DE LA INSTAURACIÓN DE LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO Y FACTORES QUE DETERMINARON SU CONTENIDO (2007-2014)

“Mexico becomes [...] increasingly constrained by the rules of multilateral organizations and commitments within NAFTA deepen even further this process of destruction of state capabilities for development. State interventions are increasingly confined to promoting private investment and managing Free Trade Agreements and support for developmental strategies is driven to the fringes of the state (public universities, civic associations, left wing parties and organizations).”³¹⁶

Alejandra Salas-Porras Soulé, 2009

Los capítulos 2 y 3 sentaron las bases de la presente investigación al ser las herramientas de análisis fundamentales para poder explicar el fenómeno de la instauración de la LCID en un país como México, sus causas e implicaciones. En primer lugar porque el capítulo 2 permitió contextualizar el escenario internacional en el que se insertan las acciones de cooperación para el desarrollo del Estado mexicano, es decir, el sistema internacional en esa materia. En segundo lugar, porque el capítulo 3 correlacionó dicho escenario y el contexto interno de México a partir de la posición que ha tenido ese país dentro del sistema internacional referido y la participación que ha tenido su gobierno al respecto.

En ese mismo sentido, y con base en lo hasta ahora estudiado, es importante preguntar ¿Dentro del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, en dónde se ubica México, entre quienes, al igual que Brasil, China o India se resisten a seguir a los estándares del CAD (su modelo de cooperación), las expectativas e ideología de éste, o bien, entre los países que han sido atraídos a dicha ideología como Islandia, República Checa, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia los cuales, ante la estrategia del CAD, se han adherido como miembros de dicho organismo en 2013?

La cuestión es compleja pues México comparte características con países del Sur como Brasil (u otros) en el sentido de que ambos son oferentes importantes de cooperación en América Latina pero a la vez enfrentan también problemas internos en las variables de la pobreza y la desigualdad social como ya hemos señalado en la introducción de esta tesis. No obstante, por otro lado, México pertenece a la OCDE desde 1994 y es observador del CAD desde

³¹⁶ Salas-Porras Soulé, María Alejandra, “Basis of Support and Opposition for the Return of a Developmental State in Mexico”, en *Punto de Vista, Perspectivas sobre o Desenvolvimento*, revista No.8, agosto 2009, 21 pp.

entonces, cuestión que como señala el epígrafe de Alejandra Salas Porras ubicado al principio de este capítulo, orilla a que el gobierno de México se constriña a las reglas de dicho Comité.

En ese sentido, Rosario Green, como Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, presentaría durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa una iniciativa de ley en materia de cooperación internacional para el desarrollo (LCID) como parte del proceso de construcción de una política de Estado en la materia. Desentrañar las causas fundamentales que llevaron a la legisladora a impulsar e instaurar un marco jurídico en dicha materia podría llevarnos a resolver la interrogante anteriormente planteada. Por lo anterior, proponemos el siguiente objetivo para el presente capítulo.

Objetivo del capítulo

- Diagnosticar las causas de la instauración de la LCID en México, los factores que determinaron su contenido, así como la posición política de ese país respecto a los modelos de oferta de cooperación del sistema internacional de ayuda para el desarrollo, tomando como base el análisis realizado previamente sobre dicho sistema y el contexto mexicano en los capítulos 2 y 3 respectivamente.

Con base en el objetivo anterior, este capítulo está estructurado de la siguiente forma. En primer lugar estudiamos los rasgos generales de la cooperación internacional para el desarrollo de México durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa en el cual la senadora Rosario Green presentaría su iniciativa de ley. Posteriormente, abordamos el proceso de instauración y negociación de dicho ordenamiento jurídico. Después, analizamos los contenidos de la LCID y, por último, realizamos una evaluación sobre su aplicación hasta el 2014, para concluir finalmente con un diagnóstico puntual y preciso sobre las causas de la instauración de dicho marco jurídico (LCID).

4.1. La cooperación internacional para el desarrollo en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012)

La reducción de la pobreza, la creación de nuevos empleos, el combate al crimen organizado y a la inseguridad pública fueron los temas de la agenda del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)³¹⁷. En el ámbito externo, ese presidente, al igual que su predecesor, priorizó las relaciones internacionales de México con EEUU:

³¹⁷ García Contreras, David, *op. cit.*, p. 48

“La política exterior durante el sexenio [de Felipe Calderón] se redujo a fomentar la „cooperación“ con Estados Unidos. Además, se acotó al tema de la seguridad. La agenda fue impuesta siempre por el gobierno estadounidense. Los escándalos internacionales marcaron negativamente el papel de México en el escenario internacional.”³¹⁸

La agenda interna de Felipe Calderón Hinojosa sobre el tema al combate del narcotráfico se convirtió en el punto central de su administración. Vicente Fox Quesada había dado ya su apoyo absoluto al gobierno estadounidense en el combate al terrorismo. Lo anterior hizo que convergieran las agendas de México y EEUU, cuestión que se materializó con la implementación de la Iniciativa Mérida. Esta última fue presentada en octubre de 2007 tras la visita de George Bush el 12 y 13 de marzo de ese mismo año a Mérida, Yucatán, en México y en donde el presidente estadounidense y el mexicano acordaron promover nuevos esquemas de cooperación en seguridad, dados los índices de violencia en México relacionados con el narcotráfico³¹⁹.

Por otro lado, en la vertiente de México como oferente de cooperación, el Plan Puebla-Panamá que había impulsado Vicente Fox se reestructuró en el sexenio de Felipe Calderón debido a que la sociedad civil dudaba de su credibilidad y de que se cumplieran los objetivos de desarrollo que planteaba para la región centroamericana³²⁰. Dicha reestructuración se vio reflejada en el cambio del nombre del Plan a *Proyecto Mesoamérica*. Asimismo, la base institucional para administrar el proyecto era débil:

“Eliminar el Imexci hizo más difícil integrar una estrategia para vincular el [Plan Puebla-Panamá] con la política de [cooperación internacional para el desarrollo de México] hacia la región. Dicha cooperación se mantuvo fragmentada y careció de una visión estratégica en su conjunto [...]”³²¹

Lo anterior evidencia que el sistema mexicano de cooperación para el desarrollo no estaba consolidado al no contar con las bases institucionales para dar soporte a una actividad como esa o a iniciativas como el Proyecto Mesoamérica. Por otro lado, en la vertiente del papel de México como receptor, se registró en el rubro de la AOD recibida por ese país una tendencia en su aumento (ver gráfico 4 y 5), lo que respondía también a la ayuda bilateral otorgada por EEUU a México en el marco de la Iniciativa Mérida.

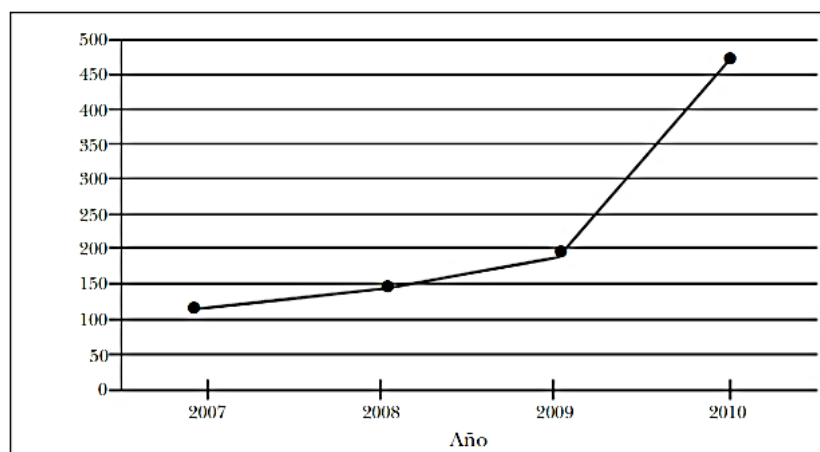
³¹⁸ Velázquez, Rogelio, “Calderón dejó una política exterior sometida a Estados Unidos”, en *Contralínea. Periodismo de investigación*, [en línea], No. 325, marzo de 2013, México, Dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/03/13/calderon-dejo-una-politica-exterior-sometida-estados-unidos/>, [Consulta: 01 de marzo de 2014]

³¹⁹ Prado Lallande, Juan Pablo “Capítulo 10. Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?” en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (Coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación México-Estados Unidos en materia de seguridad?*, UNAM-BUAP-Sitesa, México, 2009, pp. pp. 197-200.

³²⁰ De la Mora Sánchez, Luz María, *op. cit.*, p. 28

³²¹ *Ibidem*

Gráfico 5. Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida por México 2007-2010 (en millones de USD)



Fuente: Prado Lallande, Juan Pablo, “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón”, en *Foro Internacional*, Volumen 53, número no. 213-214, El Colegio de México, México, 2013, p. 828

Por otro lado, desde la perspectiva multilateral de la cooperación, el PNUD del sistema de Naciones Unidas dejó de considerar a México como un país receptor a partir del año 2008 debido a que ese Programa de la ONU había establecido desde 1997 que todo país con un ingreso per capita de 4700 dólares sería considerado como “país contribuyente neto”, de hecho en el 2002 el PNUD anunció que evaluaría el caso de México durante los cinco años siguientes para determinar su situación³²². Finalmente, Citlali Ayala apunta también que en mayo del 2007, el gobierno de Felipe Calderón, a través de la SRE, emitió un comunicado en el que se señala que México se convertía en *país contribuyente neto (Net Contributor Country –NCC)* del PNUD pues el ingreso per cápita de México era de 9 381 dólares estadounidenses anuales. Es importante indicar que el indicador del ingreso *per cápita* no refleja necesariamente la desigualdad social; en la introducción de esta tesis ya señalábamos que en México casi la mitad de su población vivía en pobreza en 2012 y la brecha de la desigualdad era la más alta de los treinta y cuatro países que forman parte de la OCDE al 2014.

En diciembre de 2011, la Unión Europea también anunciaba que, a partir del año 2014, suspendería el apartado financiero de cooperación bilateral programable con México.³²³ Al respecto, Valeria Marina Valle apunta que dicha

³²² Ayala, Martínez, Citlali y Pérez Pineda, Jorge A., “Balance de México en el proceso de institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo”, en Ayala, Martínez, Citlali y Pérez Pineda, Jorge A. (coords.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?*, primera edición, Instituto Mora, FLACSO y CIDEAL, México, 2009, p. 165

³²³ Green, Rosario, *La cooperación internacional ¿en peligro?*, El Universal, 2 de noviembre de 2012, [en línea], Dirección URL: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/11/61199.php>, [consulta 15 de enero de 2015].

situación con México se daba en el marco de los cambios presupuestarios para el periodo 2014-2020 de la política exterior de la Unión Europea:

“[...] La política de cooperación hacia países emergentes se transformaría para dar lugar a una „asociación basada en intereses mutuos más que en la cooperación al desarrollo.“ [...]

Esta propuesta de presupuesto menciona de manera específica que 17 países de renta media alta (Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Kazajistán, Irán, Malasia, Maldivas, México, Panamá, Perú, Tailandia, Venezuela y Uruguay) y dos grandes países de renta media mediana (India e Indonesia) se transformen gradualmente en socios que no recibirían cooperación bilateral.”³²⁴

Lo anterior evidencia dos cosas. En primer lugar, la coyuntura respecto a la fuerte crisis económica por la cual estaba atravesando la Unión Europea (2007-2010). Esta variable interviniente (tal como lo señalamos en la introducción de esta tesis) provoca que el papel de receptor de los países considerados como de renta media (especialmente los de renta media alta), incluido México, se vea degradado por elementos de índole exógeno en donde, además, en este caso específico, la Unión Europea los considera como “socios”, es decir, ya no los percibe más como países que necesiten de la ayuda para el desarrollo (receptores), sino que los considera como „iguales“:

“China, India, Brasil y Argentina, que son países de renta media alta o países cuyo PIB representa más del 1% del PIB global, „ahora podrán asegurar su propio desarrollo y nuestra ayuda [la de la Unión Europea] no tendrá un alto impacto en su desarrollo”³²⁵.

En segundo lugar, que las acciones y políticas de cooperación internacional para el desarrollo se ven condicionadas por la estructura o distribución de poder que existe en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo en donde el CAD, como vimos en el capítulo 2, intenta atraer a varios de esos 17 países referidos anteriormente como “donantes emergentes” y, si es posible, que se adhieran como miembros a ese Comité del cual la Unión Europea también forma parte.

Por lo anterior, ante la debilidad del sistema mexicano de cooperación internacional (carecer de una base institucional y programática) en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, las decisiones del PNUD de la ONU y de la Unión Europea simplemente se aceptaron, a pesar de que dicho gobierno pudo haber argumentado la reconsideración de ambas decisiones ante la realidad interna del país como la situación de los ya referidos 53.3 millones de habitantes mexicanos que para el 2012 vivían en pobreza. Es contrastable esta situación sabiendo que la reducción de la pobreza era una de las prioridades de agenda del gobierno de Felipe Calderón.

³²⁴ Valle, Valeria Marina, “El papel de la cooperación en las relaciones UE–América Latina”, en Piñón Antillón, Rosa María (coord.), *Paradigmas del siglo XXI. La Unión Europea y América Latina*, UNAM, ECSA México, Acción Jean Monet, Comisión Europea, 2013, México, p. 264

³²⁵ Informe de sobre el presupuesto de la Unión Europea, citado por Valle, Valeria, Marina, *Idem*.

Al tiempo que ocurría esto en el marco de acción del poder ejecutivo federal, una ley de cooperación internacional para el desarrollo se había empezado a negociar desde el 2007 en el Congreso de la Unión. Ante ello es pertinente preguntar: ¿Sobre qué fundamentos se impulsaba entonces la LCID desde dicho Congreso?

4.2. Antecedentes y proceso de la instauración de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México (2007-2011)

Tras un periodo de negociación que duró poco más de cuatro años entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados (Congreso de la Unión) y el Poder Ejecutivo Federal, a cargo del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, el 6 de abril de 2011 finalmente la LCID salió a la luz al publicarse en el DOF y entrar en vigor el 16 de abril del mismo año. A continuación exponemos algunos antecedentes y el proceso cronológico general de la instauración de la LCID (ver cuadro 9).

El 8 de marzo del año 2007, la senadora del PRI Rosario Green, como titular de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, presentó ante la Cámara de Senadores el ***Proyecto de decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo***, turnándola a las Comisiones de Relaciones Exteriores y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores para su estudio y revisión correspondientes.

En el capítulo 3 vimos que Rosario Green ya había tenido la intención de elaborar una ley en esa misma materia a finales de la década de los noventa cuando se desempeñó como titular de la SRE, no obstante, ante la llegada del partido opositor a la presidencia de la república en el 2000, el PAN, la senadora ya no pudo dar continuidad a esa iniciativa y, ante su salida como titular de la Cancillería fue enviada a Argentina como Embajadora de México en ese país, del 2001 al 2004. Después de ese periodo regresó a México y en septiembre del año 2006 se incorporó en su actual cargo como Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República.³²⁶ Fue así que seis meses después (marzo de 2007) la senadora aprovechó su posición política y presentó finalmente su iniciativa de ley.

Así, con fecha del 13 de diciembre de 2007 la Cámara de Senadores emitió su respectivo ***Dictamen de la Minuta por la que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*** la cual fue turnada a la Cámara

³²⁶ El Universal, “Rosario Green Macías”, [en línea], Dirección URL, <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/rosario/green-macias>, Red Política, [consulta: 25 de febrero de 2015]

de Diputados el 18 de diciembre de ese mismo año. Posteriormente, el 1º de febrero de 2008 la Cámara referida recibió la minuta en mención.³²⁷

No fue sino hasta dos años y dos meses después, es decir, el 13 de abril de 2010, cuando la Cámara de Diputados emitió finalmente el **Dictamen de la ley cuya minuta fue aprobada** con 369 votos y 4 abstenciones. De esta forma fue devuelta a la Cámara de Senadores³²⁸.

Dieciséis días después, es decir, el 29 de abril del 2010, el Senado de la República aprueba la Minuta recibida con todas las observaciones de la Cámara de Diputados haciéndolo con 69 votos a favor, 18 en contra y 3 abstenciones, por lo que el 7 de mayo de ese año (2010) la iniciativa se envió al titular del poder ejecutivo federal para efectos de su promulgación de conformidad a lo estipulado en el artículo 72 de la Carta Magna que versa sobre el proceso a seguir para la enmienda o instauración de nuevas leyes en el país³²⁹.

Cuadro 9. Proceso de presentación, negociación y entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México	
FECHA	PROCESO LEGISLATIVO
8 de marzo de 2007	Iniciativa presentada por la Sen. Rosario Green, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el Senado de la República, turnada a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Estudios Legislativos
Marzo-noviembre de 2007	Se realizan las consultas a instituciones, expertos y legisladores para elaborar el dictamen correspondiente
13 y 14 de noviembre de 2007	La Comisión de Relaciones Exteriores y la SRE realizan el Seminario de Alto Nivel sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, como parte de los trabajos de análisis y deliberación
13 de diciembre de 2007	Dictamen de la primera lectura, con dispensa de trámites, presentado en el pleno de la Cámara de Senadores y aprobado por unanimidad, con 107 votos
18 de diciembre de 2007	El Senado remite a la Cámara de Diputados la minuta por la que se expide la Ley de Cooperación Internacional, para efectos del inciso a) del artículo 72 constitucional

³²⁷ Secretaría General, *Dictámenes Aprobados En La LXI Legislatura Relativos a Leyes o Decretos*, [en línea], México, Senado de la República, octubre 2009- diciembre 2010, Dirección URL: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/dictameneslxi_Id.php?init=0&tipot=Nueva%20Ley&pert=0, [Consulta: 20 de febrero de 2014].

³²⁸ *Ibidem*

³²⁹ Sitio oficial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *op. cit.*

1° de febrero de 2008	Minuta recibida en la Cámara de Diputados y turnada a la Comisión de Relaciones Exteriores para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su opinión
13 de abril de 2010	Dictamen a discusión ante el pleno de la Cámara de Diputados, aprobado por 369 votos en pro y 4 abstenciones. Devuelto a la Cámara de senadores para los efectos constitucionales, establecidos en el inciso e) del art. 72
29 de abril de 2010	La Cámara de Senadores aprueba la Minuta en los términos enviados por la Cámara de Diputados, con 69 votos a favor, 18 en contra y 2 abstenciones. Pasa al Ejecutivo Federal para los efectos de su promulgación
7 de mayo de 2010	El proyecto de decreto de mérito fue remitido al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación
2 de septiembre de 2010	Se presenta ante el Pleno del Senado de la República el oficio dirigido por la Secretaría de Gobernación, signado el 1° de septiembre, y que contiene observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Reinicia con ello el proceso legislativo para atender exclusivamente a las observaciones del Ejecutivo Federal
26 de octubre de 2010	Dictamen de la primera lectura con dispensa de segunda, presentado ante el pleno del Senado de la República, aprobado por 99 votos a favor y 3 abstenciones, asumiendo en su totalidad las observaciones hechas por el Ejecutivo Federal
28 de octubre de 2010	Minuta recibida en la Cámara de Diputados, turnado a la Comisión de Relaciones Exteriores
15 de diciembre de 2010	Dictamen a discusión, presentado por la Comisión de Relaciones Exteriores al pleno de la Cámara de Diputados. Aprobado por 253 votos a favor y 37 en contra. La mesa directiva, con este actor turna, por segunda ocasión, la legislación aprobada definitivamente al Ejecutivo para su publicación y puesta en vigor
4 de abril de 2011	Cuatro meses después, el Presidente de la República firma el decreto promulgación para proceder a publicarlo en el Diario Oficial de la Federación
6 de abril de 2011	Finalmente, se publica la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, permitiendo con ello su vigencia 10 días después de esta fecha

Fuente: Garzón Lozano, Luis Eduardo, "El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México", en Juan Pablo Prado Lallande (coord.), *La cooperación internacional para el desarrollo de México. Perfiles, retos y perspectivas*, op. cit., p. 48

Es interesante observar que Rosario Green es prácticamente la única política mexicana que ha insistido en impulsar la instauración de una ley de cooperación internacional para el desarrollo en su país. En la década de los noventa cuando

estaba al frente de la SRE su propuesta no se consolidó pues, según ella, sólo tuvo tiempo para elaborar un borrador debido a que se desempeñó como canciller durante 3 años, no los seis del gobierno de Ernesto Zedillo. En ese entonces Rosario Green pertenecía al poder ejecutivo que, en la práctica, es el que lleva a cabo las acciones de cooperación internacional. Ahora el contexto era distinto puesto que Rosario Green pertenecía al poder legislativo federal. Esta cuestión le da un matiz diferente porque ahora sería desde el Congreso de la Unión donde planteara su iniciativa de ley para regular las acciones del poder ejecutivo en esa materia cuyo titular era Felipe Calderón quien además pertenecía al PAN y no al PRI.

También habíamos visto anteriormente que en la década de los noventa se priorizó el papel de México como oferente por parte del gobierno mexicano que coincidió con la percepción equívoca que actores como el CAD de la OCDE o la propia ONU tenían de México como un país que se “acercaba cada vez más al mundo desarrollado” debido a su dinámica internacional y a la aplicación del modelo neoliberal que hacía pensar que ese país ya no necesitaba más ayuda para el desarrollo a pesar de albergar población con pobreza. Los anteriores pudieron haber sido factores que hicieron creer lo mismo al gobierno de México en esa época y coyuntura, orillándolo a actuar cada vez más como oferente de ayuda que como receptor. En esa lógica, la pertenencia de México a la OCDE sin ser parte del CAD pudo haber provocado que para el gobierno de ese país lo más prudente fuera seguir el ejemplo inmediato, es decir, el modelo del CAD.

También, la oferta que México ofrecía a Centroamérica en el marco de su política exterior pudo haber sido otro factor que coadyuvó a fortalecer más ese papel de oferente, lo que a su vez contribuyó a generar desde la comunidad internacional la percepción de que México ya no necesitaba más de la ayuda externa en un contexto en el que además la cantidad de recursos vía AOD en la década de los noventa iba en declive (ver capítulo 2).

Probablemente el enfoque que Rosario Green ha tenido sobre priorizar mayormente el papel de México como donante tiene que ver con la experiencia profesional que tuvo antes de ser canciller ante una coyuntura específica en la que Centroamérica atravesaba por conflictos internos importantes. El puesto que la senadora ocupó antes de ser la titular de la SRE dentro de esa misma Secretaría fue como *Subsecretaria para América Latina, Asuntos Culturales y Cooperación* que además era un área nueva de reciente creación pues dicha Subsecretaría se instauró en el segundo trienio de la administración del presidente Salinas, es decir, durante el periodo 1991-1994. Fue el canciller Pedro Solana quien le ofreció a Rosario Green la titularidad de esa nueva Subsecretaría.³³⁰ En el capítulo anterior vimos que en esa época (década de los ochenta y principios de los años noventa) la oferta hacia Centroamérica se intensificó para promover la paz en la región así como el modelo económico neoliberal, razón por lo cual no sólo se fortaleció el papel de México como oferente sino que además se priorizó.

³³⁰ *Ibidem*

El veto presidencial de Felipe Calderón Hinojosa

Después de no haber podido crear un marco jurídico en la materia a finales de la década de los noventa, siete años más tarde, es decir, el 8 de marzo de 2007, Rosario Green envió su iniciativa de ley de la cual señalamos anteriormente que había sido revisada y aprobada en lo general por las dos cámaras legislativas y ahora tocaba el turno al titular del poder ejecutivo federal.

Entre el 1 y 2 de septiembre de 2010, el presidente Felipe Calderón Hinojosa regresó a la Cámara de Senadores el *Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo*³³¹ lo que significaba que vetaba la propuesta de ley. En términos generales, el mandatario argumentó que el proyecto de ley que había revisado rebasaba las facultades del Congreso de la Unión en cuanto a la conducción de la política exterior de México. Al respecto, señaló que la cooperación internacional para el desarrollo como principio normativo en la conducción de dicha política era una facultad exclusiva del poder ejecutivo federal y, por lo tanto, un asunto en el que el legislativo debía mantenerse al margen:

[...] la facultad del Congreso para legislar en esta materia se da, en todo caso, en el ámbito federal, pero no puede, en ejercicio de facultades implícitas, expedir una **Ley General** que distribuya competencias entre los diversos órdenes de Gobierno en materia de cooperación internacional para el desarrollo.”³³²

Al respecto, es importante mencionar que el carácter *General* de la propuesta de ley remitida a Felipe Calderón fue incorporado por la Cámara de Diputados ya que la propuesta original de Rosario Green no la contenía. Una ley general es de aplicación y alcance nacional, es decir, que involucra a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local) y no sólo el federal. En ese sentido la Cámara baja del Congreso hizo la adecuación sobre incorporar con carácter de *General* a la ley propuesta. Sin embargo, uno de los señalamientos que Felipe Calderón hizo fue precisamente quitarle ese carácter debido a que, según el mandatario, la cooperación internacional para el desarrollo sólo competía al ejecutivo *federal*.³³³

Otro ejemplo fue la remoción del artículo 26 original (ver anexo 2) el cual versaba sobre algunas facultades que la LCID daría al Senado de la República en formular observaciones al Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, uno de los instrumentos que se crearía a partir de dicho ordenamiento jurídico. Felipe Calderón tampoco estuvo de acuerdo en ello y su argumento

³³¹ Secretaría de Gobernación, *Oficio con el que remite las Observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [en línea], México, Cámara de Senadores, 02 de Septiembre de 2010 Primer Periodo Ordinario No. Gaceta: 131, Dirección URL: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/09/asun_2675038_20100902_128344538_5.pdf, [consulta: 27 de febrero de 2014]

³³² *Ibidem*

³³³ Una revisión detallada sobre las modificaciones hechas por parte del presidente Felipe Calderón a la iniciativa de ley propuesta por el legislativo, se encuentra en el Anexo 2 de este trabajo.

estuvo en función de lo mismo, que el Congreso excedía sus facultades en materia de política exterior.

Pese a que algunos grupos legislativos, en su mayoría de partidos como el PRD y el Partido del Trabajo (PT), emitieron algunas críticas a las observaciones y argumentaciones del titular del poder ejecutivo, por el contrario, algunos integrantes del PRI, entre ellos, el diputado Carlos Flores Rico, señalaron lo siguiente:

“Tenemos una nueva ley, podríamos tener una nueva agencia, suficiente, capaz y con potencialidad de hacer las cosas y es por eso que después de cuatro años de recorrido podemos llegar a una reforma estructural [...] ésta es una reforma estructural, aunque tenga sus límites”.³³⁴

Para el partido al que pertenece la senadora Rosario Green (PRI) las modificaciones que el ejecutivo federal había planteado al texto de la iniciativa de ley no importaban tanto, sin embargo, diputados del PT como Jaime Fernando Cárdenas Gracia no estuvieron de acuerdo al señalar que el ejecutivo se arrogaba todas las facultades en materia de política exterior.³³⁵

No obstante, en la Cámara de Senadores fueron aprobadas las observaciones en su totalidad el 26 de octubre de 2010, por 99 votos a favor y 3 abstenciones³³⁶. Por su parte, la Cámara de Diputados la aprobó el 15 de diciembre de ese mismo año con 253 votos a favor y 37 en contra. Posteriormente, esta última Cámara la envió nuevamente al poder ejecutivo federal para su aprobación y posterior publicación³³⁷. Fue hasta el 6 de abril de 2011 cuando se promulgó la LCID, entrando en vigor a los diez días naturales posteriores, es decir el 16 de abril (ver cuadro 9).

Respecto al veto presidencial, la postura de la autora de la ley versó sobre el entendido de que las observaciones de Felipe Calderón no le quitaban la esencia a su iniciativa, fue por ello que aceptó todas y cada una de las modificaciones³³⁸. En eso tenía razón, aunque el alcance de la ley se limitaba al ámbito federal y le quitaba prácticamente cualquier incidencia al poder legislativo en el diseño de las directrices de la cooperación internacional para el desarrollo ejercida por el gobierno mexicano, las instituciones se crearían, limitadas o no, pero finalmente serían instauradas.

Como vimos, la LCID tardó cuatro años en instaurarse desde 2007 hasta 2011. Parte de ese tiempo se debió al veto del titular del ejecutivo federal. Lo

³³⁴ Cámara de Diputados, *Expiden la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/O0Ku3U>, [consulta: 25 de enero de 2015]

³³⁵ *Ibidem*

³³⁶ Secretaria General, *Dictámenes Aprobados En La LXI...*, *op. cit.*

³³⁷ *Ibidem*

³³⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Fue un camino muy largo la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *op. cit.*

anterior revela, en parte, algunas divergencias y controversias sobre cómo es percibida la cooperación internacional para el desarrollo por diferentes corrientes políticas al interior de México. Por un lado, para los gobiernos panistas no ha sido una prioridad ni en la vertiente del papel de México como receptor, ni como oferente; por otro lado, los gobiernos encabezados por el PRI demuestran un mayor interés en el tema, aunque, por lo menos en la década de los ochenta y noventa se priorizó el papel de donante que a la vez convergió con la percepción de otros actores internacionales sobre México de que, por su nivel de ingreso per cápita, necesitaba cada vez menos de ayuda para el desarrollo.

Conocer la concepción que los políticos mexicanos tienen de la cooperación para el desarrollo es importante porque nos puede indicar la razón de ser de sus acciones. A pesar de que dicho instrumento internacional es un asunto de interés público, en el entendido de que el objetivo perseguido funge como coadyuvante al desarrollo, la forma en que se llevó a cabo el proceso de instauración y negociación de la LCID en México fue criticado, aunque no de manera generalizada, por parte de la prensa ya que no se llevó a discusión pública durante el proceso de negociación de la ley (2007-2011).³³⁹ Entonces es posible que la concepción predominante de la cooperación internacional para el desarrollo en la propuesta de ley se haya planteado como un instrumento de política exterior, con base en la fracción X del artículo 89 constitucional.

Por lo anterior, los siguientes apartados estarán dedicados a realizar un análisis de la LCID cuyo contenido principal versa sobre la fundación de instrumentos como una agencia cooperación con recursos que se destinen a esa materia (cooperación para el desarrollo) dentro de la SRE, un programa de cooperación internacional, un fondo de cooperación, así como un registro nacional y un sistema de información. En términos generales, estos instrumentos estaban planteados en la propuesta original del Congreso de la Unión en su conjunto, y ante las observaciones de Felipe Calderón, no afectaban su instauración o fundación, lo que afectaba era el alcance que pudieran tener.

4.3. Análisis de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

4.3.1. El espíritu de la ley

Las leyes, además de estar constituidas por la letra (texto), tienen un espíritu (*espíritu de la ley*) que versa sobre las motivaciones e intenciones que llevaron al legislador a dictarla. Generalmente, cuando el legislador presenta una iniciativa de ley, dicho espíritu aparece como la *exposición de motivos*. La *Iniciativa con*

³³⁹ Amador Tello, Judith, *Sin debate la Ley de Cooperación Internacional*, [en línea], México, proceso.com.mx, 14 de marzo de 2010, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/78686>, [consulta: 7 de diciembre de 2014].

proyecto de decreto que expide la ley de cooperación internacional para el desarrollo presentada ante el Senado de la República por la senadora Rosario Green contempló en su primera sección la exposición de motivos para impulsar la LCID. Para el análisis hemos identificado una serie de elementos que constituyen, según Rosario Green, los fundamentos para impulsar su iniciativa. Desde el ámbito interno la senadora señala que:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 89 Fracción X establece que, en la conducción de la política exterior, el Titular del Poder Ejecutivo observará como uno de sus principios normativos el de la cooperación internacional para el desarrollo.”³⁴⁰

El primer argumento es de tipo jurídico, puesto que la Constitución Política de México indica que la cooperación internacional para el desarrollo es un principio de la política exterior de México que el poder ejecutivo debe observar. En el capítulo 3 vimos que el gobierno de Miguel de la Madrid realizó la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional en donde se adicionó, entre otros, el principio de la cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior de México. Ello sentó las bases jurídicas para justificar las acciones que México ya llevaba en materia de cooperación internacional hacia Centroamérica para estabilizar la región y promover el modelo económico neoliberal en el marco de su política exterior. La senadora Rosario Green retoma el artículo citado para fundamentar su iniciativa como una ley reglamentaria a lo señalado en artículo 89 de la Constitución. En seguida también apunta lo siguiente:

“La cooperación internacional es una práctica que forma parte integral de las relaciones exteriores de la mayoría de las naciones del mundo. En el caso de los países más desarrollados, en su calidad de donantes netos, la cooperación es un instrumento de su política exterior; en cambio, para los países en vías de desarrollo, receptores netos, la política exterior suele ser un instrumento para obtener el apoyo de la cooperación internacional.”³⁴¹

La perspectiva de Rosario Green sobre los actores del sistema internacional de cooperación para el desarrollo coincide con la concepción que tiene el CAD de la OCDE sobre dicho sistema en el sentido de que, tanto para la senadora como para el CAD, sólo hay dos tipos de actores: donantes y receptores. Lo anterior, como dijimos anteriormente, contrasta con la posición que algunos países del Sur tienen al identificarse a sí mismos como “cooperantes del Sur” intentando diferenciarse de los donantes tradicionales del CAD, por ejemplo, países como Brasil, India, China, entre otros. México se encuentra, en un sentido figurado, entre la espada y la pared, porque su situación como oferente-receptor es similar a la de

³⁴⁰ Green, Rosario, *Iniciativas de ciudadanos senadores: De la Sen. Rosario Green Macías, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [en línea], Jueves, 08 de Marzo de 2007, Segundo Periodo Ordinario, Primer año de ejercicio LX legislatura, No. Gaceta 74, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2415&lg=60> , [Consulta: 15 de marzo de 2014]

³⁴¹ *Ibidem*

los países mencionados pero al mismo tiempo y, a diferencia de ellos, pertenece a la OCDE, situación que lo acerca al CAD:

“[...] el CAD concibe a unos y otros como donantes incipientes a los que hay que „educar“ e inculcar „buenas prácticas“ destiladas durante años. Esta estrategia, basada en una visión de relaciones externas como *outreach*, ha dado resultados precisamente con aquellos actores que son y se consideran donantes incipientes que buscan aprender de las expectativas del CAD y eventualmente integrarse a él. Después de muchos años de mantener una membresía estable, en el 2010 el CAD acogió a Corea del Sur y muy probablemente recibirá en su seno a la República Checa y a Polonia en los próximos años; lo que es una clara muestra de que dicha estrategia sí funciona con estos donantes. Pero [este] mismo proceso difícilmente podría fructificar con los cooperantes del Sur, que ni se consideran donantes, ni están dispuestos a asumir las prácticas y las responsabilidades asociadas a tal estatus.”³⁴²

Como observamos en la cita anterior, retomada del artículo del año 2011 de Bracho Carpizo y García-López, ya se cumplió el punto respecto a la República Checa y Polonia pues estos países ya se adhirieron al CAD en el 2013 junto con Islandia, República Eslovaca y Eslovenia (esos cinco países pertenecían ya a la OCDE-ver cuadro 10).

³⁴² Bracho, Carpizo y García-López Loaeza, Agustín, *op. cit.*, p. 75

Cuadro 10. Países del Sur atraídos por el modelo e ideología del CAD sobre la gestión de la oferta de su ayuda mediante reformas internas durante 2005-2011 y que se han adherido posteriormente al Comité

País	Estándares del CAD en la gestión de su AOD					¿El país ha solicitado su ingreso al CAD?	Año de ingreso al CAD	
	Estrategias, políticas y marcos institucionales “adecuados” para la cooperación al desarrollo		Sistema de seguimiento y evaluación de resultados		PIB superior al 0.2% o un volumen de AOD superior a 100 millones de dólares estadounidenses como mínimo para ingresar al CAD			
1. REPÚBLICA CHECA	Ley de Cooperación para el Desarrollo y Ayuda Humanitaria	2010	Misiones Checas y Agencia Checa para el Desarrollo		AOD: 219.63 millones de dólares (cifras del 2012)		Sí	2013
	Agencia Checa para el Desarrollo	2007	Ministerio de Relaciones Exteriores					
	Documento sobre la Estrategia de Cooperación Internacional 2010-2017	2010						
2. POLONIA	Ley de Cooperación para el Desarrollo	2011	Monitoreo y evaluación están a cargo de instituciones externas supervisadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores		Fundación polaca del Know-how para el Desarrollo Internacional; a partir del 2013, llamado <i>Fondo de la Solidaridad PL</i>	2013	Sí	2013
	Consejo de la Política polaca de Cooperación Internacional	-			AOD: 1,200 millones de dólares (cifras 2011)	2011		
	Programa Plurianual de Cooperación para el Desarrollo 2012-2015	2012						

3. ESLOVENIA	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la República de Eslovenia	2006			AOD: 61 millones de dólares/0.13% PNB (cifras de 2011)	2011	Sí	2013
	Resolución sobre la Cooperación Internacional de la República de Eslovenia hasta 2015	2008						
4. REPÚBLICA ESLOVACA	Ley de Asistencia Oficial para el Desarrollo	2007			86 millones de dólares/.09% % PNB (cifras 2013)		Sí	2013
	Agencia Eslovaca de Cooperación Internacional para el Desarrollo	2008						
	Programa Nacional de Asistencia Oficial para el Desarrollo							
5. ISLANDIA	Ley Islandesa de Cooperación Internacional para el Desarrollo	2008	Monitoreo y evaluación están a cargo de entidades externas		0.21 % PNB (Cifra del 2012)	2012	Sí	2013
	Agencia Islandesa de Desarrollo Internacional	2008						
	Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2011-2014	2011						

Fuente: Elaboración propia con datos de las siguientes fuentes de información:

Datos sobre los estándares del CAD:

- OCDE, *Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*, op. cit.

Datos de la República Checa:

- Agencia Checa de Desarrollo, *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo de la República Checa*, [en línea], Dirección URL: http://www.czda.cz/editor/filestore/File/Zakladnidokumenty/Development_Cooperation_Strategy_2010_2017.pdf [Consulta: 12 de junio de 2014].
- Ministerio de Relaciones Internacionales de la República Checa, *La cooperación checa para el desarrollo*, [PDF], Dirección URL: http://www.czda.cz/editor/filestore/File/O%20nas/Czech_development_cooperation.pdf , [consulta: 12 de junio de 2012].
- OCDE, *Special Review of the Czech Republic's Development Co-operation (2007)*, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/czech/specialreviewoftheczechrepublicsdevelopmentco-operation2007.htm>, [consulta: 12 de junio de 2014]

Datos de Polonia:

- Ministerio de Relaciones Exteriores, “Polis aid”, [en línea], Dirección URL: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Polish,Aid,160.html> , [Consulta: 13 de junio de 2014].

Datos de Eslovenia:

- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Eslovenia, *Resolución sobre la Cooperación Internacional de la República de Eslovenia hasta 2015*, [en línea], Dirección URL: http://www.mzz.gov.si/en/foreign_policy_and_international_law/foreign_policy/international_development_cooperation_and_humanitarian_assistance/documents/ , [consulta: 13 de junio de 2014]
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Eslovenia, *Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo de la República de Eslovenia*, [en línea], Dirección URL: http://www.mzz.gov.si/en/foreign_policy_and_international_law/foreign_policy/international_development_cooperation_and_humanitarian_assistance/documents/ , [consulta: 13 de junio de 2014]

Datos de la República Eslovaca:

- Sitio oficial de la Agencia Eslovaca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, [en línea], Dirección URL: <http://www.slovakaid.sk/en/slovakaid> , [Consulta: 13 de junio de 2014]

Datos de Islandia:

- Ministerio de Relaciones Exteriores, *Strategy for Iceland's International Development Cooperation*, [en línea], Dirección URL: http://www.mfa.is/media/throunarsamvinna/Strategy-for-Iceland's-Development-Cooperation-2011-2014_EN.pdf , [Consulta 13 de junio de 2014].
- Salvarsson, Gunnar (editor), “Annual report 2012”, [en línea], Agencia Islandesa de Desarrollo Internacional, Dirección URL: http://iceida.eplica.is/media/arsskyrsla/2013/iceida_annual_report_2012.pdf, [Consulta: 14 de junio de 2014].
- Sitio oficial de la Agencia Islandesa de Desarrollo Internacional, [en línea], Dirección URL: <http://www.iceida.is/english/about-iceida/> , [Consulta: 14 de junio de 2014].

Respecto al cuadro anterior, la similitud más representativa que tiene México con esos países es que todos pertenecen a la OCDE. Asimismo, los países contenidos en el cuadro 10 antes de su adhesión al CAD también eran observadores del Comité. No obstante, su ingreso al CAD está relacionado con su pertenencia a la Unión Europea al adoptar ese compromiso en el marco de su proceso de transición del socialismo al capitalismo, así como pertenecer a la OTAN. Por lo anterior, dichos países de Europa del Este nunca han figurado en la lista 1 del CAD (ver anexo 1). Esta es una diferencia entre ellos y México por lo que se vuelve imprescindible preguntar sobre el caso de este último país, si se apresta a seguir la ideología y los estándares del CAD por pertenecer a la OCDE o, por el contrario, si prefiere construir un modelo propio. Continuando con la exposición de motivos de la senadora Rosario Green presentada en su iniciativa de ley ella señala:

“México, por su grado de desarrollo, y por su incorporación a bloques comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, así como por su participación en organismos de países industrializados como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es considerado como donante. Sin embargo, nuestro desigual y, en buena medida, desequilibrado proceso de desarrollo, también coloca a nuestro país en la condición de receptor de cooperación. Esta situación dual de donante y receptores compartida por otras naciones de similar desarrollo relativo, entre ellas, de manera destacada, Argentina, Brasil y Chile.”³⁴³

En lo anterior, Rosario Green pone de manifiesto la situación del papel de dualidad de México ya que es un hecho y lo compara con países de la región, el punto está en la concepción de la evolución de ese papel y en el posicionamiento que debe tomar México ante el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, si adoptando el modelo del CAD o como Brasil, al declarar abiertamente que no seguirá los estándares de ese Comité razón por la cual no ratificó la Declaración de París en el 2005. Al respecto, la senadora podría darnos la respuesta con lo siguiente que declaró como parte de la exposición de motivos:

“Muchos países han creado órganos y mecanismos específicos para llevar adelante la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo. Tales son los casos de las agencias de cooperación internacional, con frecuencia identificadas sólo por sus siglas: USAID (Estados Unidos), JICA (Japón), GTZ (Alemania), SIDA (Suecia), CIDA (Canadá), AECI (España), DANIDA (Dinamarca), FOAR (Argentina), ABC (Brasil) y AGCI (Chile), para citar algunos ejemplos relevantes de países que han convertido la cooperación internacional en una política estratégica de Estado, alrededor de la cual se han establecido sólidas estructuras jurídicas y administrativas. También es importante señalar que México participa como observador en el Comité de Asistencia al Desarrollo, DAC, por sus siglas en inglés, de la OCDE junto con otros siete países –Corea, Hungría, Islandia, República Checa, República Eslovaca, Polonia y Turquía– y es el único de los ocho que no cuenta con una agencia de cooperación internacional ni contabiliza dicha cooperación.”³⁴⁴

³⁴³ *Ibidem*

³⁴⁴ *Ibidem*

Respecto al punto anterior, por un lado, Rosario Green, pone como ejemplos a algunos países que tienen agencias de cooperación internacional para el desarrollo sin diferenciar entre ellos, no obstante, posteriormente se centra en los países que aún en el 2007 (año en que presentó la iniciativa de ley) eran parte de la OCDE pero no del CAD y que contaban ya con agencias. Probablemente la concepción de la senadora del papel de México se acercaba más a la de esos países, es decir, que al final de cuentas, para ella, que su país sea miembro de la OCDE significa acercarse más al CAD. El segundo punto respecto a lo citado versa sobre la intención de construir a través de la LCID una política de Estado en la materia.

Con base en las argumentaciones anteriores proporcionadas por la autora de la LCID, ella concluye lo siguiente en su exposición de motivos:

“La adopción de una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo brindará la oportunidad de articular, en un marco jurídico único, los instrumentos y mecanismos que permitan diseñar, sistematizar, orientar, promover, consolidar y administrar la cooperación cultural, educativa, científica, técnica y económico-financiera que lleva adelante nuestro país en sus dos vertientes, como donante y receptor de la misma. De igual manera, la existencia de este instrumento jurídico fortalecerá la convergencia entre las políticas y estrategias de desarrollo nacional y la política exterior, sistematizando los esfuerzos y los recursos nacionales en torno a líneas de acción prioritarias.”³⁴⁵

La senadora Rosario Green hace alusión al papel dual que desempeña México en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo como receptor y oferente, sin embargo sigue teniendo la misma concepción del CAD respecto a que sólo hay dos clases de donantes en el sistema internacional o receptores o donantes y que la transición entre el primero y el segundo es lineal. Finalmente en una entrevista realizada en el año 2013, dicha senadora sostiene que la ley cuya instauración en México promovió se da también en el sentido de que:

“[...] eventualmente la OCDE nos va a decir: „ya necesitas incorporarte a los donadores, en función de las reglas del [CAD], no como tú quieres, sino como parte de tu pertenencia a este grupo de países de desarrollo medio y alto“. Había que prepararnos también para esa posibilidad [...]”³⁴⁶

El enfoque de la propuesta de ley que tenía en mente la senadora desde 1999-2000 hasta el 2007, año en el que por fin pudo presentar dicha iniciativa, no

³⁴⁵ Senado de la República, *Iniciativas de Ciudadanos Senadores: De la Sen. Rosario Green Macías, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [en línea], Jueves, 08 de Marzo de 2007, Segundo Periodo Ordinario, No. Gaceta: 74, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2415&lg=60>, [consulta: 15 de marzo de 2011].

³⁴⁶ AMEXCID, *Entrevista a Rosario Green, Embajadora emérita de México*, [en línea], octubre de 2013, Dirección URL: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/prensa/entrevistas/1897-entrevista-a-rosario-green-embajadora-emerita-de-mexico> [Consulta: 20 de marzo de 2014].

cambiaba en esencia pues desde el punto de vista de Rosario Green existía, en primer lugar, la necesidad de otorgarle una base jurídica e institucional a la cooperación internacional para el desarrollo ejercida por el gobierno mexicano en términos de la gobernabilidad de la materia lo cual era cierto, sin embargo, para ella, había que hacerlo de una vez conforme al modelo del CAD o como ella lo menciona, conforme a las reglas de ese Comité (véase capítulo 2 sobre dicho modelo y el cuadro 10 respectivamente). Con esto Rosario Green tiene en mente la posible adhesión de México a ese Comité lo que implicaría, si eso ocurriera, que ese país pierda su papel como receptor de AOD. Si tal es el pensamiento de la titular de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, probablemente la LCID priorice el papel de México como oferente.

Al respecto, Gerardo Bracho Carpizo, delegado de México ante el CAD de la OCDE y Agustín García-López Loaeza, Embajador y Representante Permanente de México ante la OCDE señalaron el año 2011 algo respecto a esa percepción de que actualmente en México:

“La agenda de los donantes emergentes, las responsabilidades respecto a países más pobres que la nueva configuración de poder a nivel internacional pone sobre las economías emergentes por ejemplo dentro del G20, y no menos importante, la coyuntura por la que nuestros vecinos del Sur atraviesan, reclama que la reforma de nuestro sistema de cooperación internacional se concentre en fortalecer nuestra dimensión de donantes.”³⁴⁷

Sin embargo, el pensamiento de Rosario Green respecto a acercar a México al CAD en función de las reglas de este Comité, contrasta con la postura de Gerardo Bracho Carpizo y Agustín García-López Loaeza quienes indican al final de su ensayo titulado “*México y el CAD de la OCDE: una relación en construcción*” del año 2011 que:

“La pregunta quizás inevitable es si México se apresta a ingresar al CAD. El lector atento notará que el argumento de este ensayo lleva a una respuesta: No... por lo menos al CAD actual. [...]”³⁴⁸

Los funcionarios argumentan que la situación actual de México al igual que la de países como Brasil, entre otros, no se ajusta ni al paradigma de los donantes tradicionales del Norte ni al paradigma de los países receptores del Sur, sino que están en un punto intermedio pues es cierto que tienen responsabilidades con países de menos desarrollo pero deben diferenciarse de los donantes tradicionales puesto que aún enfrentan desafíos internos³⁴⁹, es por ello que Bracho Carpizo ubica a esos países como un tercer tipo de actor *sui generis*: el cooperante emergente del Sur³⁵⁰. Por lo anterior, Bracho Carpizo y García-López

³⁴⁷ Bracho, Carpizo y García-López Loaeza, Agustín, *op. cit.*, p.77

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 78

³⁴⁹ *Idem* p. 67

³⁵⁰ Bracho Carpizo, Gerardo, “La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del Sur”, en *México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Revista Mexicana de Política Exterior, [PDF], No. 102, septiembre-diciembre 2014, Dirección URL:

determinan, según su perspectiva, que México no se apresta a ingresar al CAD. No obstante ese punto de vista, la perspectiva de la autora de la LCID contrasta al indicar lo contrario en el sentido de seguir las reglas del CAD por si en algún momento éste propone al gobierno mexicano adherirse. Lo anterior revela que hay posturas contrastantes entre los políticos mexicanos pues mientras Rosario Green sí contempla la adhesión de México al CAD (declaración que hizo en una entrevista del año 2011 citada anteriormente³⁵¹), Bracho Carpizo y García-López, representantes de México ante ese Comité de la OCDE, por el contrario, indicaban ya en su artículo del año 2011 que no sería adecuado, por lo menos no ahora, es decir, conforme a cómo el CAD opera y funciona actualmente.

Bracho Carpizo y García-López reconocen que el “[...] CAD [es] una institución poco conocida en México y otros países de habla hispana.”³⁵² También es importante señalar que no hubo un diálogo previo entre los representantes de México ante el CAD de la OCDE (como Bracho Carpizo y García-López) y la senadora Rosario Green quien fuera la que creara la LCID, tampoco lo hubo durante el tiempo que duró el proceso de negociación de la misma³⁵³. Esa falta de comunicación y desconocimiento del CAD en México, como lo señalan Bracho Carpizo y García-López pudo haber afectado el diseño, contenido y/o orientación de la LCID y, por lo tanto, la política mexicana en la materia.

Era importante dar a conocer algunos de los rasgos sobre el pensamiento de la autora de la LCID a través de lo que declaró en la entrevista anteriormente referida y contrastarla con la de los funcionarios que son representantes de México ante el CAD de la OCDE, para así tener un contexto más amplio y dar una lectura más adecuada a la LCID y no sólo interpretarla como un hecho aislado, para así entender cabalmente su significado e implicaciones, máxime si su ámbito de aplicación y acción está no sólo en el nivel interno sino, sobre todo, en el externo, dentro del escenario internacional en general y el sistema de cooperación para el desarrollo en particular debido a la naturaleza de la materia que se regula. A continuación procedemos a analizar el contenido de la LCID.

4.3.2. El objetivo de la ley

Los siguientes apartados están dedicados a escudriñar los contenidos de la LCID. Iniciamos con el objeto de la ley el cual se encuentra estipulado en el artículo 1 y continuamos posteriormente con los instrumentos que en materia de cooperación internacional para el desarrollo se crean para contribuir a lo que se estipula en dicho artículo:

<http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/brachoc.pdf> , [Consulta: 06 de abril 2015]

³⁵¹ AMEXCID, *Entrevista a Rosario Green, Embajadora emérita de México, op. cit.*

³⁵² Bracho, Carpizo y García-López Loeza, Agustín, *op. cit.*, p.69

³⁵³ Entrevista con Gerardo Bracho Carpizo, Delegado de México ante el CAD de la OCDE en el periodo 2005-2011, México, D.F., 07 de mayo de 2015.

“Artículo 1. [...]

Esta ley tiene por objeto dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras. Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de **apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.**³⁵⁴

Respecto al objeto de la ley, volvemos a observar lo que Rosario Green había planteado en su exposición de motivos sobre el papel dual que actualmente desempeña México (donante-receptor). Un segundo punto importante es lo que hemos resaltado en negritas, lo que implica que el gobierno mexicano decidió incluir los principios de la Declaración de París, abordada en el capítulo 3, la cual fue una iniciativa del CAD y que suscitó fuertes críticas de países del Sur que también desempeñan un papel dual en el sistema internacional de cooperación, especialmente Brasil que ni siquiera ratificó dicho instrumento. Lo anterior indica que México está alineado a los patrones de conducta que el CAD intenta difundir a través de su modelo entre actores que también ofertan cooperación sin importar que no pertenezcan a dicho Comité.

También observamos que varios de los temas señalados constituyen los que conforman básicamente la agenda de los ocho ODM los cuales surgieron a iniciativa del CAD promoviéndolos y legitimándolos a través de la ONU. Asimismo, destaca el tema sobre la seguridad debido al fenómeno surgido respecto a la securitización de la ayuda por parte de EEUU ante los atentados del 11 de septiembre de 2001 y que también siguió la Unión Europea a través de su agenda de cooperación.

Otro punto a destacar tiene que ver con el sistema político de corte presidencialista que impera en México ya que en la primera línea del artículo 1 citado arriba, indica que es al poder ejecutivo al que se le confieren los instrumentos que de la LCID emanen para la conducción de la cooperación internacional para el desarrollo. De hecho esa fue una de las modificaciones que

³⁵⁴ Cámara de Diputados, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [en línea], 06 de abril de 2011, p. 1, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID.pdf> [Consulta: 10 de enero de 2014]

Felipe Calderón realizó al *Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo* que el Congreso de la Unión había enviado al mandatario (ver anexo 2) pues en dicho Decreto originalmente decía:

“Esta Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico del principio normativo de la política exterior relativo a la Cooperación internacional para el Desarrollo, plasmado en la fracción X del artículo 89 Constitucional, [...]”³⁵⁵

El texto original citado, antes de que sufriera las modificaciones de Felipe Calderón, hacía más evidente la percepción de que la cooperación internacional para el desarrollo de México estuviera mayormente orientada hacia afuera, es decir, como una acción o herramienta de política exterior, lo que posiblemente implicaba la idea de dar prioridad al papel de donante a través de la LCID. Ahora podemos confirmar que la ley sí está y estuvo especialmente concentrada en la política exterior de México, que de hecho las observaciones del mandatario mexicano versaron sobre ese aspecto: la política externa.

4.3.3. Estructura y componentes de la Ley

Como vimos anteriormente, el artículo 1 de la LCID contempla la creación de unos instrumentos para gestionar la cooperación internacional para el desarrollo que ejerce el poder ejecutivo federal, dichos instrumentos son:

- a. Una agencia de cooperación internacional para el desarrollo (arts. 7-21)
 - b. Un programa de cooperación internacional para el desarrollo (arts. 22-26)
 - c. Un registro nacional de cooperación internacional para el desarrollo (arts. 27-28)
 - d. Un sistema de información de cooperación internacional para el desarrollo (arts. 29-32)
 - e. Un fondo de cooperación internacional para el desarrollo (arts. 34-42)
- (Un marco jurídico en la materia, es decir, la LCID en sí misma)

Es interesante observar la similitud que existe entre el modelo mexicano que contiene las figuras institucionales enlistadas y las que instauraron recientemente países que hasta el 2012 no pertenecían al CAD pero sí eran parte de la OCDE como Islandia, República Checa, República Eslovaca, Polonia y Eslovenia. Dichos países instauraron pocos años antes instituciones bastante parecidas a las que Rosario Green planteó en la LCID y que, como vimos en el capítulo 2, dichos países siguieron los estándares mínimos a cumplir que marcaba la OCDE como parte de sus políticas de cooperación. Posteriormente, esos países se adhirieron al Comité en el año 2013 (ver cuadro 8 del capítulo 2).

³⁵⁵ Cfr. Anexo 2

Por lo anterior es pertinente preguntar: ¿México, a través de la senadora Rosario Green, estaba siguiendo las mismas pautas, es decir, el modelo del CAD para la gestión, gobernabilidad y construcción de una política en la materia según las reglas de ese Comité o era simplemente una coincidencia? Sería pertinente contrastar si los instrumentos (a-e) de alguna forma son *ad-hoc* a los estándares que el CAD le plantea a los oferentes del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, estén o no adscritos a dicho Comité, para lo cual presentamos el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro 11. Estándares del modelo de cooperación del CAD y el sistema mexicano en la materia ¿adopción o coincidencia?

Estándares del CAD	Sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo
Contar con estrategias, políticas y marcos institucionales adecuados para la cooperación al desarrollo	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
	Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo
	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Contar con un sistema de seguimiento y evaluación de resultados	Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo
	Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Realizar un esfuerzo aceptado para ofertar cooperación (p.ej. AOD /PIB superior al 0.2% o un volumen de AOD superior a 100 millones de dólares estadounidenses)	Fondo de Cooperación internacional para el Desarrollo* *La estimación actual sobre la cantidad monetaria que México oferta en materia de cooperación para el desarrollo es de 104.9 millones de dólares (cifras no oficiales). Cfr. Prado Lallande, Juan Pablo “la cooperación internacional para el desarrollo en..”, <i>op. cit.</i> , p. 12

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, *Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*, *op. cit.*

En primera instancia, es interesante observar que hay una coincidencia con el cumplimiento de cada uno de los estándares que el CAD plantea, es como si cada uno de los seis elementos institucionales de la segunda columna del cuadro (lado derecho) respondiera a los requerimientos que aparecen en la primera columna (lado izquierdo). Esto podría confirmar que efectivamente Rosario Green, tal como ella lo dijo, creó en México un sistema de gobernabilidad para la cooperación internacional para el desarrollo en función de las reglas del CAD y no unas propias de su país.

Muy probablemente estemos frente a la adopción del modelo del CAD por parte del gobierno mexicano en primera instancia, sin embargo, como ya hemos señalado, hay funcionarios mexicanos como Bracho Carpizo que señalan que los estándares o “buenas prácticas” del CAD tendrían que ajustarse al contexto y la realidad de México, es decir, adaptarlos, y no simplemente reproducirlos³⁵⁶, debido a que dicho contexto indica que a México habría que diferenciarlo de los donantes tradicionales ya que enfrenta retos como población con pobreza y la desigualdad social, además de que dichos funcionarios no consideran pertinente que México se apreste a ingresar al CAD, por lo menos no al CAD actual ya que dicho Comité solo distingue un sistema internacional de cooperación en donde sólo hay dos tipos de actores: donantes o receptores. Por lo tanto, según ese Comité, países de renta media como México eventualmente tendrían que abandonar su papel de receptor ante la dualidad de su rol para convertirse exclusivamente en donante e integrarse al CAD:

“La arquitectura de las relaciones internacionales que emergió de la Segunda Guerra Mundial y que sigue vigente aunque resulte inadecuada para las realidades del mundo actual, divide al mundo en países desarrollados con obligación de ofrecer asistencia y en países en desarrollo con derecho a recibirla. En esta lógica, la ayuda al desarrollo [sic] [del modelo promovido por el CAD] tiene por misión contribuir a que los países se „gradúen“ en tanto receptores, se conviertan [sic] [posteriormente] en donantes y eventualmente se integren al propio CAD, asumiendo sus estándares, reglas y compromisos.”³⁵⁷

La cuestión está en que los políticos mexicanos si bien decidieron seguir los estándares o el modelo del CAD en cuanto a una forma “adecuada” de gestionar la oferta de cooperación, sería pertinente que tuvieran claro que no lo hacen con miras a que México entre al CAD. No obstante, la autora de la LCID orientó este ordenamiento jurídico anticipando a su país a lo que el CAD espera de actores como México, tal como lo señala la cita anterior. Sin embargo, lo cual no significa forzosamente que se cumpla, si bien fue la autora de la iniciativa no es la única tomadora de decisiones sobre la edificación de un sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo. De hecho, si en algún momento la senadora Rosario Green ha tenido la intención de que México ingrese al CAD, Felipe Calderón, a través de sus observaciones, dejó al Congreso de la Unión en un campo de acción muy limitado.

³⁵⁶ Bracho Carpizo, Gerardo y Agustín García López-Loaeza, *“México y el CAD de la OCDE...”, op. cit.*, pp. 70-71

³⁵⁷ *Ibidem*

a) La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)

Con base en la LCID, en sus artículos 7 al 21 se plasma el mandato de instaurar una agencia mexicana para gestionar y coordinar las actividades de cooperación internacional para el desarrollo del poder ejecutivo federal. Así lo establecen los artículos 7, 8 y 9 de ese ordenamiento jurídico:

Artículo 7. Se crea la AMEXCID como un órgano desconcentrado de la Secretaría, en los términos de su reglamento interior, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se señalan en la presente Ley y las demás disposiciones relativas.

Artículo 8. La AMEXCID contará con autonomía técnica y de gestión, en los términos de esta Ley y de lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Secretaría, y dispondrá de los recursos materiales y humanos aprobados en términos de las disposiciones aplicables, así como de los recursos financieros conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

Artículo 9. La AMEXCID tendrá la estructura administrativa y operativa que prevea el Reglamento Interior de la Secretaría.³⁵⁸

De lo anterior, cabe destacar que una de las características sobresalientes de la Agencia es su carácter como órgano desconcentrado de la SRE, pero dependiente de la misma. Al respecto, es pertinente indicar al lector lo que la figura de la *desconcentración* significa. De esta forma, Rodrigo Moreno Rodríguez señala que:

“Los órganos desconcentrados son unidades administrativas que sin dejar de pertenecer a la estructura central de la administración y continuar dependiendo directamente de sus respectivos órganos principales –secretarías o departamentos– están dotados de cierta autonomía para el ejercicio de una función específica dentro de un ámbito territorial determinado.”³⁵⁹

En ese sentido, a la AMEXCID se le otorgó el papel de llevar a cabo una función específica, es este caso, en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Es imprescindible aclarar que la autonomía a la que hace referencia la cita anterior se da en cuanto al ejercicio de sus funciones, pues la Agencia referida no tiene independencia plena, ya que orgánica y financieramente tendrá que estar sujeta a la estructura central de la administración pública federal, en este caso, a la estructura de la SRE.

Lo anterior refiere básicamente a la constitución de la AMEXCID como órgano desconcentrado con autonomía técnica y de gestión, a la cual se le atribuyeron las siguientes funciones

³⁵⁸ Cámara de Diputados, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, op. cit., p. 3

³⁵⁹ Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, [PDF], primera ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie G. estudios doctrinales, núm. 45, 1980, pp. 184-185, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/714/10.pdf> [Consulta: 14 de mayo de 2014]

Cuadro 12. Atribuciones de la AMEXCID con base en el artículo 10 de la LCID

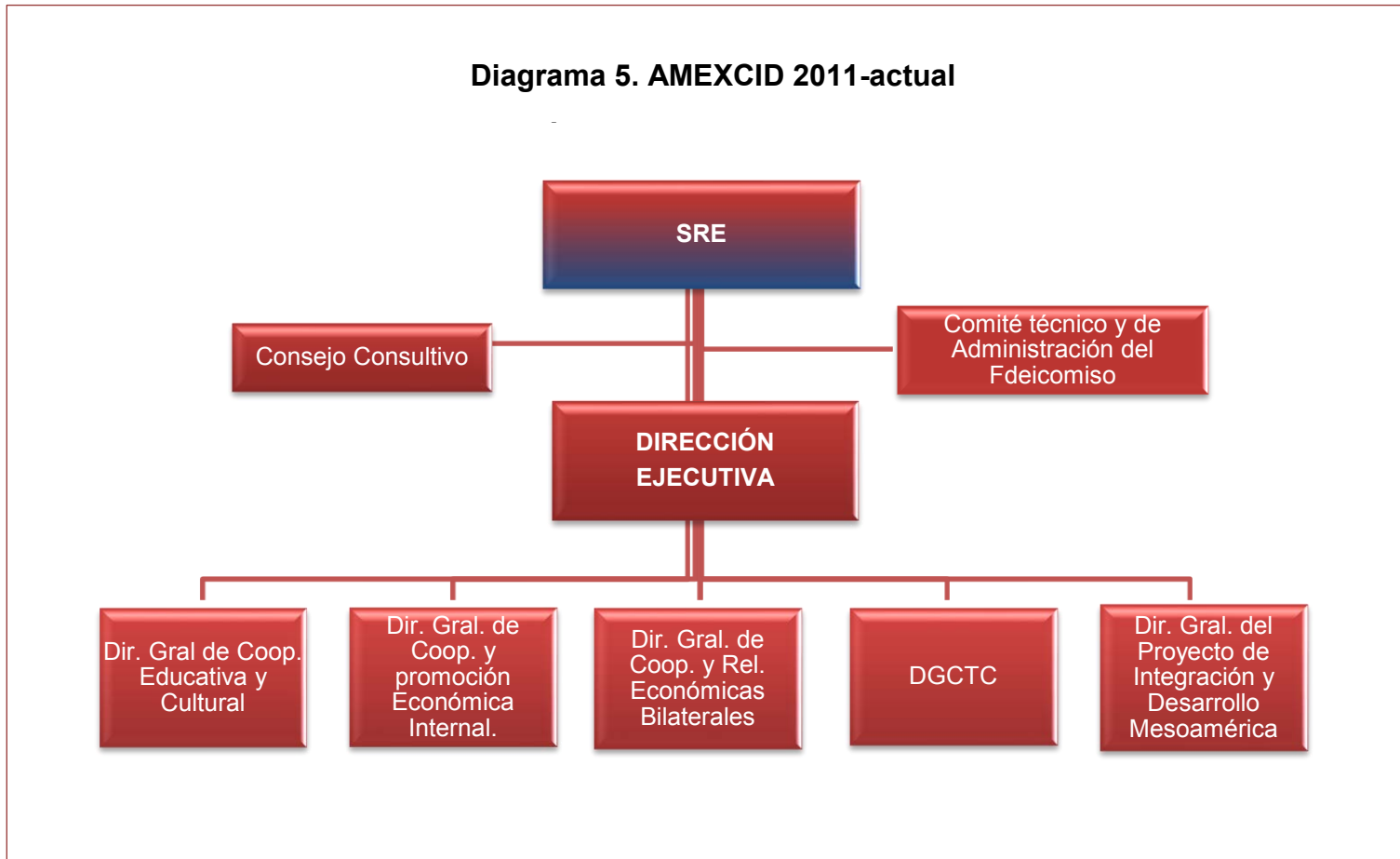
- I. Concertar, coordinar y estimular las acciones de cooperación internacional con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- II. Coadyuvar con la Secretaría en la elaboración del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, conforme a lo dispuesto en la Ley de Planeación, el cual deberá ser presentado al Consejo Consultivo para sus observaciones y recomendaciones;
- III. Asesorar a la Secretaría, en el ámbito de su competencia, sobre los tratados internacionales y convenios interinstitucionales que suscriba en materia de cooperación internacional;
- IV. Apoyar, supervisar, evaluar y dar seguimiento, en el ámbito de su competencia y en coordinación con las instituciones cooperantes que correspondan, a la ejecución de las políticas y acciones de cooperación internacional de conformidad con los lineamientos del Programa;
- V. Establecer, bajo criterios objetivos y transparentes, la calificación de cooperante y precisar los alcances de su misión, en los acuerdos internacionales que se suscriban en la materia, tanto para los nacionales mexicanos que participen en acciones de cooperación internacional en terceros países como de extranjeros que lo hagan en México, sin perjuicio de lo establecido en los tratados internacionales;
- VI. Celebrar, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría, convenios con los gobiernos de las entidades federativas, de municipios, universidades e instituciones de educación superior e investigación, pertenecientes al sector público, para la realización de acciones de cooperación internacional;
- VII. Celebrar, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría, convenios de colaboración con agencias de cooperación internacional de otras naciones para realizar acciones conjuntas en terceros países con menor desarrollo relativo, con apego al artículo 8 de esta Ley;
- VIII. Administrar, como parte de sus funciones, el Registro Nacional y el Sistema Nacional de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo;
- IX. Promover, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría, la constitución de un fondo para el financiamiento de las acciones de cooperación internacional y de los programas específicos consignados en acuerdos y convenios, conforme a lo dispuesto en el Capítulo I del Título Cuarto de esta Ley;
- X. Ejercer las funciones generales asignadas en el Reglamento Interior de la Secretaría y en acuerdos reglamentarios que de él deriven

Fuente: Cámara de Diputados, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, op. cit.

Para lograr los objetivos contenidos en el cuadro anterior, sobre todo la parte concerniente a la formulación del Programa de Cooperación, la AMEXCID estaría integrada por un Consejo Consultivo con 17 Secretarías de Estado y tres Entidades públicas del gobierno federal.³⁶⁰ Es importante señalar que la propuesta original del Congreso de la Unión (antes del veto de Felipe Calderón) proponía que dentro de dicho Consejo estuvieran seis representantes del poder legislativo (tres del Senado de la República y tres de la Cámara de Diputados, integrantes de las Comisiones de Relaciones Exteriores, respectivamente-ver anexo 2, artículo 15). No obstante, esas atribuciones fueron removidas por el ejecutivo federal. Finalmente, la estructura de la AMEXCID quedó de la siguiente forma, como lo muestra el diagrama 5:

³⁶⁰ CONACYT, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Diagrama 5. AMEXCID 2011-actual



Fuente: Sitio oficial de la AMEXCID, *Estructura*, [en línea], Dirección URL: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/acerca-de-la-amexcid/estructura>, [consulta: 10 de marzo de 2015]

Con base en el diagrama anterior observamos que la AMEXCID agrupó a las primeras cuatro Direcciones Generales que formaban parte de la estructura de la extinta URECI:

- *Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural (DGCEC)*
- *Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC)*
- *Dirección General de Promoción Económica Internacional (DGPEI)*
- *Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales (DGREB)*

De hecho Juan Pablo Prado señala que “[...] esta agencia comenzó a funcionar con una estructura equiparable a un „club” de la URECI (en términos de estructura, funcionarios, titular y espacio físico de operaciones).”³⁶¹ El mismo autor coincide en que es inconsistente que las Direcciones Generales de Promoción Económica Internacional y de Relaciones Económicas Bilaterales no se removieran ya que están dedicadas a la promoción de las relaciones comerciales y financieras de México. Analicemos a cada una por separado.

Ante la creación de la AMEXCID tuvieron que hacerse reformas al Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores (RSIRE). La estructura de la AMEXCID contempla a la DGPEI que tiene entre sus funciones principales, establecidas en el **artículo 39** del RSIRE:

I bis. Coordinar con instituciones gubernamentales de promoción económica y el sector privado nacional, acciones, proyectos y programas de cooperación internacional encaminadas a favorecer un mayor desarrollo económico de México;

II bis. Promover una participación dinámica del sector privado nacional en los foros internacionales de cooperación, que favorezca el diálogo, la coordinación y la acción conjunta con el sector público;

II ter. Favorecer acciones de cooperación que contribuyan al fortalecimiento de las mejores prácticas empresariales y a mayor promoción de la responsabilidad social de las empresas, a nivel regional y mundial;

II quáter. Promover a través de acciones, proyectos y programas de cooperación internacional, el acceso a nuevas tecnologías para beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas de México para favorecer su competitividad, productividad, sostenibilidad e internacionalización en la economía global;

III bis. Apoyar a los gobiernos estatales y locales, así como al sector privado nacional, en el aprovechamiento de las oportunidades de negocios, comercio e inversión y a su integración a los mercados regionales y mundiales, acercándoles las oportunidades de capacitación y exploración ofrecidas por la cooperación económica internacional;³⁶²

Al respecto, consideramos que es confusa la vinculación de la DGPEI con la cooperación internacional para el desarrollo dentro de la estructura de la AMEXCID siendo la DGPEI una instancia de promoción económica de los intereses del sector privado principalmente. El caso de la DGREB aún es más preocupante pues antes de las reformas del 27 de septiembre de 2011 del

³⁶¹ Prado Lallande, Juan Pablo “la cooperación internacional para el desarrollo en...”, *op. cit.*, p. 12

³⁶² SRE, *Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, [en línea], Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/cancilleria/reglamento-interno>, [Consulta: 20 de diciembre de 2014].

RISRE, una de las funciones clave de esta Dirección era *definir la estrategia de política económica exterior en el plano bilateral y asegurar la coordinación de acciones en la misma materia en el ámbito bilateral con las dependencias de la administración pública federal*³⁶³.

Antes de las reformas al RSIRE la cooperación internacional para el desarrollo no tenía nada que ver con las funciones de la DGREB. Sin embargo, a raíz de la creación de la AMEXCID y, por consiguiente, de la incorporación de la DGREB a la Agencia, se estipuló en el **artículo 40, fracción I** del RISRE que a partir de ese momento su principal atribución sería:

I. Definir, planear y formular, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal competentes, **las políticas de cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito económico y financiero**, en concordancia con los lineamientos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que de éste se deriven;

Ante este panorama, la AMEXCID contempla la conducción de la política exterior de México en materia de promoción económica y financiera y por la vía bilateral, lo que revela la adopción del gobierno mexicano, tanto el de Felipe Calderón Hinojosa como el de Enrique Peña Nieto, de una concepción de la cooperación internacional para el desarrollo como instrumento político de promoción de intereses económicos privados en el exterior.

Esta estructura que presenta una institución como la AMEXCID hace pensar en varias cosas, por ejemplo, tampoco podría descartarse el hecho de que en algún momento dado la oferta de cooperación de México pueda estar atada. Asimismo, el perfil del actual titular de la AMEXCID Juan Manuel Valle Pereña— nombrado por Enrique Peña Nieto, a propuesta del Secretario de Relaciones Exteriores José Antonio Meade Kuribeffa— está especialmente orientado hacia el sector económico-financiero en su trayectoria profesional:

- Diversas responsabilidades en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Titular de la Unidad de Banca, Valores y Ahorro
- Jefe de la Unidad de Planeación y Proyectos Especiales de la Subsecretaría de Ingresos
- Asesor del Secretario de la Subsecretaría referida
- En el plano internacional, ha participado activamente en discusiones sobre temas tales como la estabilidad financiera, la inclusión financiera, la educación financiera y la protección de usuarios de servicios financieros en el seno del G20, del Consejo de Estabilidad Financiera (ISB) y de la OCDE³⁶⁴

³⁶³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores* (antes de las modificaciones del 27 de septiembre de 2011), [en línea], Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-280.pdf> [Consulta: 10 de abril de 2014].

³⁶⁴ Sitio Oficial de la AMEXCID, *Designación del nuevo Director Ejecutivo de la AMEXCID*, [en línea], 7 de enero de 2013, [consulta: 24 de marzo de 2015]

Al respecto, Juan Pablo Prado apunta que la cooperación internacional para el desarrollo ejercida por el gobierno mexicano “[...] se ha visto influenciada por las relaciones económicas, mediante la promoción del libre comercio. Una muestra tangible de ello ha sido el arribo de funcionarios provenientes de la Secretaría de Economía [...] a la DGCTC, ajenos al espíritu de la colaboración orientada al desarrollo.”³⁶⁵

En ese sentido, es importante apuntar que la estructura actual de la AMEXCID efectivamente representa no sólo un clon de la extinta URECI, como señala Juan Pablo Prado, sino también la eventual promoción de intereses de empresas privadas mexicanas en el extranjero.

b) El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)

Los artículos 22 al 26 de la LCID establecen el mandato para la configuración del programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) como el segundo instrumento para la cooperación internacional que ejerce el gobierno federal mexicano:

Artículo 22. Las políticas y mecanismos de ejecución de la Cooperación Internacional estarán establecidos en el Programa correspondiente.

Artículo 23. El Programa es la base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera³⁶⁶.

Con base en lo anterior, la creación del PROCID permitirá diseñar una estrategia y, por lo tanto, coadyuvar en la construcción de una política en la materia. Lo anterior evidencia el retroceso programático e institucional que aconteció durante las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón principalmente y como mecanismo de fortalecimiento institucional. El actual PROCID de la administración de Enrique Peña Nieto quedó constituido con base en los siguientes cuatro objetivos:

³⁶⁵ Prado Lallande, Juan Pablo y Diana Elizabeth Tadeo Villegas, *op. cit.*, p. 97

³⁶⁶ Cámara de Diputados, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, *op. cit.*, p. 8

Cuadro 13. Resumen de Objetivos del PROCID (2014-2018)

Potenciar el desarrollo dentro y fuera de México mediante una política de cooperación coherente con las fortalezas y necesidades nacionales identificadas	Objetivo 1. Fortalecer los instrumentos, herramientas y capacidades del sistema de CID mexicano para una mejor gestión de la cooperación
	Objetivo 2. Ampliar y promover la cooperación internacional para el desarrollo hacia países y regiones estratégicas (Cooperación Sur-Sur y Triangular)
	Objetivo 3: Mantener relaciones estratégicas con oferentes de cooperación para atraer recursos y capacidades en beneficio nacional, alineándose con las prioridades nacionales
	Objetivo 4: Incrementar la presencia de México en el mundo mediante la promoción de fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural

Fuente: AMEXCID, Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018, *op. cit.*, p. 39

Pese a que el punto 2 del cuadro anterior dice que el objetivo es *Ampliar y promover la cooperación internacional para el desarrollo hacia países y regiones estratégicas (Cooperación Sur-Sur y Triangular)*, sin embargo, la oferta de cooperación de México seguirá concentrada mayoritariamente, aunque no exclusivamente, en Centroamérica según la página número 29 del propio PROCID³⁶⁷ lo que significa que México no tendrá como prioridad otras regiones del globo más que en Centroamérica y el Caribe.

Por lo tanto, por lo menos dentro del periodo 2014-2018, desde el punto de vista de la política exterior mexicana, a la cooperación no se le ve (aún), o por lo menos no como lo establece en el papel el PROCID, como un instrumento de diversificación de relaciones comerciales, puesto que según el PROCID la región prioritaria sigue siendo la misma que desde la década de los ochenta y noventa.

c) El Registro de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Sistema de Información en la materia

En la LCID también se estipula la creación de dos figuras administrativas y operativas: por un lado el Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID) y, por el otro, el Sistema Mexicano de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

³⁶⁷ AMEXCID, Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018, *op. cit.*, p. 24

El artículo 28 de la Ley indica que la figura del citado Registro Nacional pretende concentrar la información que involucre acuerdos y convenios, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo de las instancias de la administración pública federal (secretarías de Estado), tanto de la oferta como la demanda de las mismas. Es por ello que insta a dichas dependencias a inscribirse en tal Registro.

Asimismo, la LCID contempla una segunda figura de recopilación de información, es decir, un sistema de contabilidad que concentre la información sistematizada que derive del RENCID a través de bases de datos. No obstante, no es un instrumento nuevo, puesto que antes de la creación de la Ley dicho sistema ya estaba en funcionamiento, que entró en operaciones en diciembre de 2009³⁶⁸ y lo único que se busca es adecuarlo, ya que se tomará como base para el nuevo Sistema Mexicano de Información en la materia.

Cabe destacar que muy probablemente sea por la pertenencia de México a la OCDE que dicho país adopte los lineamientos, prácticas y estándares que el CAD plantea en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Ello demuestra que debido a dicha pertenencia el gobierno de México se constriña al modelo del Comité, tal como lo expresan Gerardo Bracho Carpizo y Agustín García-López Loaeza, porque:

“El CAD ya nos ofreció asesoría técnica en esta materia que se concertó en el programa piloto de un sistema de contabilidad, el llamado Sistema Mexicano de Información de CID (SIMEXCID).”³⁶⁹

Respecto a la cita anterior el debate estaría en saber si dicha asistencia adoptó las prácticas del CAD o se adaptaron según el contexto mexicano y las necesidades específicas de acuerdo al perfil de México como oferente-receptor.

Así, con la base de datos citada se intentó que gradualmente México adoptara la metodología del CAD. Como muestra, los cinco sectores que se contemplan en el referido SIMEXCID pertenecen al CAD; de los 46 subsectores 29 pertenecen a dicho Comité, y de las 250 acciones concretas 182 se tomaron de la Institución referida.³⁷⁰

Respecto a lo anterior, hay dos elementos importantes a destacar. El primero es la relación estrecha que hay entre México y el CAD de la OCDE debido a la membresía de este país no al CAD pero sí a la OCDE. El segundo punto corresponde a las implicaciones de dicha relación, es decir, que el gobierno mexicano tenga una tendencia a seguir las prácticas, estándares o “recomendaciones” que el CAD señale. Este aspecto es crucial en cuanto a que forma parte de la variable interviniente mostrada en la hipótesis central de esta investigación que señala que México, al pertenecer a la OCDE, se ve orillado a

³⁶⁸ Pérez Gómez, Norma Elizabeth, *op. cit.*, p. 152

³⁶⁹ Gerardo Bracho, Carpizo y García-López Loaeza, Agustín, *op. cit.*, p. 77

³⁷⁰ Entrevista realizada por Norma Elizabeth Pérez Gómez a funcionarios del SIMEXCID, *op. cit.*, p. 152

adoptar el modelo del CAD.

d) El Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID)

Con base en lo que establece la LCID, se designa la creación de un Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID). Cabe mencionar que dicho Fondo se integrará con las asignaciones presupuestales federales para Programas de Cooperación Internacional, en el marco del PROCID, y por las aportaciones financieras y en especie de gobiernos extranjeros, organismos internacionales, de los gobiernos de las entidades federativas y también de los municipios³⁷¹. Asimismo, la función del mismo será de acuerdo a lo estipulado en la LCID:

Artículo 35. Los recursos del Fondo tendrán como destino la consecución de los objetivos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley, para sufragar entre otros, los siguientes costos:

- I. Capacitación de personas para que actúen en acciones de cooperación internacional;
- II. Movilización a terceros países de las personas a las que se refiere la fracción anterior;
- III. Adquisición de materiales didácticos para respaldar las acciones de cooperación internacional;
- IV. Donación de equipos y materiales a países con menor grado de desarrollo relativo, para la aplicación de los conocimientos transferidos, y
- V. Asunción de los costos de estancia en México de cooperantes extranjeros cuando así lo estipulen los convenios internacionales respectivos.

Al respecto, las fuentes de financiamiento de las actividades de cooperación para el desarrollo de las instituciones de la SRE son los mismos y mediante los cuales ya se daba la financiación, por ejemplo, a través de los Fondos que la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica fue estableciendo a lo largo del tiempo. Entre ellos se encuentran: el Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, el Programa de Acciones Estratégicas de México con el Caribe, el Programa de Cooperación entre México e Iberoamérica y el Fondo 22 México/OEA, así como los recursos de contraparte de los proyectos de cooperación acordados con la Unión Europea y varios países pertenecientes a la OCDE.³⁷²

Sin embargo, dado que la AMEXCID ya está constituida, dentro del presupuesto Federal de la Federación del 2014, se le otorgaron a dicha Agencia módicos cinco millones trescientos mil pesos para ese año. Por decirlo de alguna forma, la cantidad de recursos mencionada contrasta con la voluntad política que señala el Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto en donde señala la cooperación internacional para el desarrollo es una de las áreas prioritarias de la

³⁷¹ Cámara de Diputados, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, op. cit., artículos 34-35.

³⁷² *Ibidem*, artículo Quinto Transitorio.

política internacional de México en su sexenio, específicamente en la estrategia 5.1.7 que versa literalmente en *impulsar una vigorosa política de cooperación internacional que contribuya tanto al desarrollo de México como al desarrollo y estabilidad de otros países, como un elemento esencial del papel de México como actor global responsable*.³⁷³

Habrá que ver si dicha condición cambia al pasar el tiempo y una vez que se cumpla con lo establecido en la LCID. Si realmente es intención del gobierno mexicano incorporarse como miembro pleno del CAD en un futuro, y dependiendo las propias condiciones del Comité, observaremos una tendencia paulatina a la alza en el incremento que se le otorgarán a la AMEXCID por concepto de cooperación.

Con base en lo revisado, el estándar que establece el Comité citado respecto a la financiación de la ayuda, debe ser superior al 0.2% del PNB de un país o lo equivalente a cien millones de dólares estadounidenses. México, según las estimaciones presentadas anteriormente (ver cuadro 11), ya cumpliría con ese requisito pues aporta 104.9 millones de dólares.

Asimismo, habrá que estar pendientes de cuánto tiempo más tardará en constituirse formalmente el FONCID³⁷⁴ y bajo qué características, si habrá fuentes de financiamiento fijas y mínimas, y si éstas vendrán únicamente de los recursos del sector público, o por el contrario, también se incorporarán paulatinamente recursos de la iniciativa privada.

4.4. Evaluación de la aplicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo al 31 de diciembre de 2014

Anteriormente dijimos que la LCID se publicó en el DOF el 6 de abril del año 2011 y entró en vigor a los diez días siguientes, es decir, el 16 de abril. Los artículos transitorios de ese ordenamiento jurídico claramente estipulaban la fecha de entrada en vigor referida, así como las fechas en que debían de crearse los instrumentos de la cooperación internacional para el desarrollo de México: AMEXCID, PROCID, RENCID, SIMEXCID y FONCID. No sobra decir que ante la creación de la AMEXCID como órgano desconcentrado de la SRE, el Reglamento Interior de esa secretaría (RISRE) también debía de reformarse ante los consecuentes cambios de la estructura institucional interna.

³⁷³ Secretaría de Gobernación, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, [en línea], pp. 149-150, Dirección URL: <http://pnd.gob.mx/>, [Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2014].

³⁷⁴ Juan Pablo Prado señala que el FONCID continúa sin constituirse a más de 3 años que dio haberlo hecho. Entrevista con Juan Pablo Prado Lallande, Especialista mexicano en cooperación internacional para el desarrollo, México, D.F., 27 de abril de 2015.

Al respecto, el segundo artículo transitorio de la LCID estipulaba que la AMEXCID debía de estar instaurada a los 120 días siguientes a la entrada en vigor de la LCID. Eso significaba que la Agencia citada debía de estar creada el 14 de agosto del año 2011. Sin embargo, lo cierto fue que se fundó con 46 días de retraso, es decir, hasta el 29 de septiembre de 2011³⁷⁵.

En lo que respecta al PROCID, el tercer artículo transitorio de la LCID indicaba que dicho Programa debía de estar integrado a los 120 días después de la fundación de la AMEXCID. Era evidente que ante el atraso de la creación de dicha Agencia se retardara la integración del PROCID. Si la AMEXCID se hubiera constituido a tiempo, es decir, el 14 de agosto de 2011, en consecuencia el PROCID debía estar constituido el 12 de diciembre de ese mismo año. Sin embargo, ante el retraso de la instauración de la Agencia anteriormente citada que sucedió el 29 de septiembre de 2011, el PROCID debía entonces estar constituido el 27 de enero del año 2012. No obstante la acumulación de los retrasos que ya de por sí existían, el PROCID no quedó constituido en esa fecha (27 de enero de 2012) sino hasta después de otros 831 días después, lo que significó dos años con tres meses, es decir, el 30 de abril de 2014 fecha en que dicho Programa (PROCID) finalmente se publicó en el DOF.

Aquí es importante decir que el gobierno responsable de cumplir con lo establecido en la LCID respecto a las fechas estipuladas para la creación de los cinco instrumentos referidos competía tanto a la administración de Felipe Calderón Hinojosa como al de Enrique Peña Nieto (2012-2018) quien formalmente tomó posesión de su cargo el 1° de diciembre del año 2012. También era casi previsible que ante el cambio de sexenio se presentaran algunos retardos, pero eso no justifica que el PROCID, por ejemplo, se haya constituido con tanto tiempo de aplazamiento, es decir, con un desfase de más de dos años.

En el caso de Felipe Calderón Hinojosa respondía al hecho de que la cooperación internacional para el desarrollo no era considerada para el gobierno de ese presidente como un área de primera prioridad como ya vimos anteriormente, es decir, que dicha cooperación desempeñó un papel secundario para esa administración, lo que también puede explicar a su vez el veto que el mandatario había dado al proyecto de la creación de la LCID que había mandado el Congreso de la Unión.

No obstante, el caso del gobierno de Enrique Peña Nieto, aún fue más preocupante respecto a la creación del PROCID o por lo menos contrastante. Ante el veto de la LCID era evidente la falta de voluntad política por parte del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa. Por el contrario, según el Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto, éste señalaba literalmente en su estrategia 5.1.7. que se debía *impulsar una vigorosa política de cooperación internacional que contribuya tanto al desarrollo de México como al desarrollo y estabilidad de*

³⁷⁵ SRE, *Boletín Electrónico*, [en línea], agosto-septiembre de 2011, Dirección URL: <http://amexcid.gob.mx/boletin/0811/>, [consulta: 15 de marzo de 2015]

otros países, como un elemento esencial del papel de México como actor global responsable. Al respecto, las líneas de acción para cumplir el objetivo citado serían:

- Impulsar proyectos de cooperación internacional que contribuyan a la prosperidad y estabilidad de regiones estratégicas.
- Centrar la cooperación en sectores claves para nuestro desarrollo en función de la demanda externa, el interés nacional y las capacidades mexicanas, privilegiando la calidad por encima de la cantidad de proyectos.
- Ampliar la política de cooperación internacional de México, asegurando que la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo cumpla cabalmente su papel de coordinador y ejecutor de la cooperación internacional que provee el Estado Mexicano.
- Coordinar las capacidades y recursos de las dependencias y los órganos del Gobierno de la República, con el fin de incrementar los alcances de la cooperación internacional que México otorga.
- Ejecutar programas y proyectos financiados por el Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como por alianzas público-privadas.
- Establecer el Registro Nacional de Información de Cooperación Internacional.
- Ampliar la oferta de becas como parte integral de la política de cooperación internacional.
- Hacer un uso más eficiente de nuestra membresía en organismos internacionales especializados que beneficien las acciones de cooperación de y hacia México.³⁷⁶

No obstante el discurso anterior, la realidad fue que el PROCID, el instrumento que trazaría las estrategias y ejes rectores de la política de cooperación internacional para el desarrollo de México, no se constituyó sino hasta el 30 de abril de 2014 como ya habíamos señalado anteriormente, es decir, con un rezago de más de dos años. También es importante señalar que el gobierno de Enrique Peña Nieto era el primero que contaba desde el principio de la administración con una ley de cooperación para el desarrollo, la cual debía atender independientemente de la observancia que le haya dado la administración anterior.

Asimismo, Juan Pablo Prado Lallande anota acertadamente que a pesar de las críticas respecto al incumplimiento de la LCID o las propuestas que se le puedan hacer a la misma a fin de mejorarla, para dicho académico existen tres factores principales que impidieron la cabal aplicación en tiempo y forma de ese ordenamiento jurídico:

“Más allá de las respectivas posturas críticas o propositivas, los elementos más sobresalientes y representativos que han impedido que la LCID haya sido aplicada en su completa dimensión responden a la conjunción de al menos tres factores interrelacionados, emanados de igual número de entidades gubernamentales, a saber:

³⁷⁶ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, [PDF], p. 149-150, Dirección URL: <http://pnd.gob.mx/> [Consulta: 22 de julio de 2014].

- en primer lugar, al déficit de interés, liderazgo o respaldo político para que el contenido integral de la Ley entrara en vigor (por parte del más alto nivel del Ejecutivo Federal);
- en segundo término, a los limitados plazos de tiempo (definidos por los legisladores que diseñaron la Ley) para la plena instrumentación de las instancias y mecanismos operativos, programáticos y financieros provenientes de esta directriz jurídica;
- y, en tercer sitio, a las insuficientes capacidades institucionales para lograrlo (principalmente, aunque no de forma exclusiva, por parte de la AMEXCID).³⁷⁷

Los tres elementos anteriores que señala Prado Lallande repercuten directamente en el incumplimiento de la aplicación de la LCID. En ese sentido la creación del RENCID también presenta considerables rezagos debido a que los instrumentos anteriores como la AMEXCID y el PROCID no se constituyeron en tiempo. El RENCID debía estar listo en diciembre del año 2012, sin embargo, apenas entre el 15 de septiembre y 15 de noviembre del 2014 funcionarios de las Secretarías federales que son sujetos de la LCID recibieron una capacitación para utilizar la plataforma del RENCID y así poder realizar el registro de las acciones que en materia de cooperación internacional para el desarrollo llevaron a cabo dichas Secretarías³⁷⁸. Con el registro de dicha información, cuyo plazo era el 15 de noviembre del 2014, estaría listo el RENCID para hacer uso de ella, por ejemplo, para planear y ejecutar acciones en la materia, identificando duplicidad de esfuerzos, entre otros objetivos.

Debido a que el SIMEXCID dependía de la constitución del RENCID, dicho Sistema quedaría listo para utilizarse con base en la información registrada en el RENCID. Así que el SIMEXCID dependió directamente de las demoras con las que se fundó el Registro referido. La información sobre las fechas estipuladas en la LCID de este apartado están contenidas gráficamente en el siguiente cuadro 14.

En resumen y en palabras expresadas en 2015 por Juan Pablo Prado Lallande “[...] la ley tiene un rezago muy importante en cuanto a su cumplimiento, en especial en cuanto al [Sistema de Información y el FONCID]. Lo que en el fondo indica es que continúa [el SIMEXCID] sin ser operativo, a más de 3 años de que lo debió haber hecho (como el Fondo).”³⁷⁹

³⁷⁷ Prado, Lallande, Juan Pablo, “La cooperación internacional para el desarrollo en...” *op. cit.*, p. 836

³⁷⁸ AMEXCID, *La AMEXCID lanza plataforma tecnológica del Registro nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID)*, [en línea], comunicado, México, D.F., 22 de octubre del 2014, Dirección URL: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/prensa/comunicados/2121-la-amexcid-lanza-la-plataforma-tecnologica-del-registro-nacional-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-rencid>, [consulta: 15 de marzo de 2015]

³⁷⁹ Entrevista con Juan Pablo Prado Lallande, Especialista mexicano en cooperación internacional para el desarrollo, México, D.F., 27 de abril de 2015.

Cuadro 14. Aplicación de la LCID y rezagos en la conformación de los instrumentos emanados de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2011-2014)

Instrumentos emanados de la LCID	Días contemplados para su creación	Fecha de creación según la LCID	Fecha real de creación	Estado de cada rubro hasta diciembre de 2014	Días de retraso
Reformas al RISRE	100 días tras la entrada en vigor de la LCID	25 de julio de 2011	27 de septiembre de 2011	Reformado	64
AMEXCID	120 días tras la entrada en vigor de la LCID	14 de agosto de 2011	29 de septiembre de 2011	Creada	46
PROCID	120 días que sigan a la creación de la AMEXCID	12 de diciembre de 2011	30 de abril de 2014	Creado	870
FONCID	120 días que sigan a la creación de la AMEXCID	12 de diciembre de 2011	Se anunció su creación pero no se le destinaron fondos	Sin constituirse	1114 (al 31 de diciembre de 2014)
RENCID	240 días que sigan a la creación de la AMEXCID	10 de abril de 2012	15 de noviembre de 2014	Creado (parcialmente)	950
SIMEXCID	No se especifica la temporalidad, sin embargo, al crearse con la base de datos del RENCID se esperaba se constituyera en la misma fecha que el Sistema	10 de abril de 2012	15 de noviembre de 2014	Creado (parcialmente)	950

Fuente: Prado, Lallande, Juan Pablo, "La cooperación internacional para el desarrollo en..." *op. cit.*, p. 836. (La edición y los datos actualizados al 31 de diciembre de 2014 son elaboración propia).

DIAGNÓSTICO

Las causas que llevaron a la instauración de la LCID en México fueron tanto internas como externas. En el plano interno se debió al retroceso en la gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo en las administraciones panistas de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) al presentarse importantes retrocesos institucionales en la materia como la disolución del IMEXCI en el año 2001. Esto ponía de manifiesto que pese a que la cooperación internacional para el desarrollo era un principio de la política exterior de México –señalado así en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– en la práctica seguía dependiendo de la voluntad política del ejecutivo federal.

No obstante, el otro factor interno que contribuyó de manera directa a crear la LCID fue que Rosario Green, autora de la Ley, ya tenía planeado realizar este proyecto inclusive desde antes de la entrada de los gobiernos panistas al poder (año 2000). Esto significa que la ingobernabilidad de la cooperación durante los sexenios panistas sólo contribuyó a reforzar la idea de proyecto de Green pero no fue la principal ni única razón de la creación de la LCID. A partir de la disolución del IMEXCI, cuya autora también había sido Rosario Green, se reforzó la idea de necesitar un marco legal que regulara la cooperación internacional para el desarrollo de México y, en cierta medida, la conducta de sus agentes involucrados (servidores públicos) para resolver el tema de la falta de voluntad política.

Sin embargo, el contenido y la orientación del proyecto de Ley de la senadora Green coincidían con los estándares marcados por el modelo CAD-OCDE en cuanto a la “governabilidad” de la cooperación basados en las “mejores prácticas” de sus Estados miembros, y aquí es en donde el tema de las causas externas cobra vital importancia porque explican el fenómeno de la instauración de la LCID en un país como México acorde a la ideología de dicho Comité el cual analizamos en el capítulo 2. De hecho, en el presente capítulo (4) cotejamos la similitud de los instrumentos institucionales que de la LCID emanan y la creación de la propia Ley con los que marca el CAD. Comprobamos con datos y con las propias declaraciones de la senadora Green, que la LCID seguiría las reglas de ese Comité en materia de cooperación para el desarrollo puesto que ella misma prevé la entrada de México al CAD.

Dicho órgano internacional de la OCDE ha intentado atraer a actores del Sur (Brasil, China, India, México, y América Latina en general, etc.) para que se alineen con las reglas del juego que intenta establecer dicho Comité en el sistema internacional. Si el gobierno mexicano, a través de Rosario Green y los demás políticos que negociaron y aprobaron la LCID, atendieron las expectativas de la ideología de ese Comité respecto a los países catalogados por el CAD como “donantes emergentes”, entonces es probable que ese gobierno haya sido atraído por la ideología del CAD tal como lo plantea la introducción de esta tesis.

No obstante, la percepción que los gobernantes mexicanos tienen de la cooperación internacional para el desarrollo no es homogénea, tampoco es homogénea la visión que tienen sobre la posición que debe o debería tener México en el sistema internacional en la materia ante el contexto anteriormente descrito. Por ejemplo, mientras Rosario Green prevé la entrada de México al CAD, en contraposición, Gerardo Bracho Carpizo, representante de México ante el CAD de la OCDE, consideraba por lo menos hasta el año 2011 que no era adecuado que México se aprestara a entrar a ese Comité, por lo menos no en ese momento porque la realidad de México era distinta al del resto de los países que eran miembros de aquel organismo internacional. Ante estas dos visiones diferenciadas, entre Rosario Green y Gerardo Bracho Carpizo no hubo ningún tipo de diálogo ni comunicación, ni antes ni durante el periodo en el que se presentó y negoció la LCID. Asimismo, como ya señalamos, Gerardo Bracho ha reconocido que en México la institución del CAD es muy poco conocida.

La cuestión anterior naturalmente permeó el sentido y la orientación de la LCID que, si es vista como la reanudación de la iniciativa de proyecto que tenía en mente Rosario Green desde finales de la década de los noventa –en donde se priorizaba el papel de México como oferente sobre todo en Centroamérica– la LCID (por lo menos en el papel) sigue orientada mayormente en priorizar el rol de donante de México (política en la materia). No obstante, en la práctica eso puede depender del ejecutivo federal porque es quien elabora finalmente el PROCID, documento que plantea la política o estrategias a seguir en la materia. En este caso, ante las modificaciones de Felipe Calderón a la LCID antes de su publicación, el poder legislativo –al que pertenece la senadora Green– quedó con una incidencia prácticamente nula ante el diseño del referido PROCID.

Otro ejemplo de la percepción heterogénea que tienen los gobernantes en México sobre el papel que tiene o podría tener la cooperación internacional para el desarrollo para el Estado mexicano se vio reflejada en los rezagos de la aplicación de la LCID en cuanto a la conformación de los instrumentos emanados de dicho ordenamiento jurídico. A pesar de la pertenencia del gobierno de Enrique Peña Nieto al mismo partido político que el de la senadora Rosario Green (PRI), el PROCID (sólo por mencionar un ejemplo) no se constituyó sino hasta el 30 de abril de 2014 cuando debió estar constituido desde el 12 de diciembre de 2011 (ver cuadro 12).

Es cierto que la administración de Felipe Calderón Hinojosa fue la principal responsable del aplazamiento de la fundación de todos los instrumentos de la LCID, pero eso de ninguna manera justifica que el gobierno de Enrique Peña Nieto también haya retrasado su constitución con un margen de tiempo no sólo de meses sino hasta de años (*Cfr.* cuadro 12).

Por eso es que los rezagos de la aplicación de la LCID no son justificables con base en el argumento de que hubo un cambio de administración. Dicho argumento sería, además, contradictorio puesto que según el Plan de Desarrollo de Enrique Peña Nieto el tema de la cooperación internacional es uno de los ejes

paritarios de la política internacional de México. No obstante, el punto más importante a considerar es que ese presidente era el primero que desde el inicio de su administración contaba ya en vigor con una ley en la materia (LCID) la cual debía obedecer.

Con base en el diagnóstico anterior, procederemos a concluir formalmente este trabajo y a verificar la comprobación de nuestra hipótesis central planteada en la introducción y que desarrollamos a lo largo de esta investigación.

CONCLUSIONES

El objetivo central que planteó esta investigación fue diagnosticar las causas de la instauración de la LCID en México y los factores que habían determinado su contenido, partiendo de un análisis integral que tuviera en cuenta no sólo el contexto interno sino también el internacional.

En ese sentido, delineamos cuatro metas con miras a alcanzar dicho objetivo central las cuales, a su vez, constituyeron los objetivos específicos de cada uno de los cuatro capítulos que conformaron esta tesis. La primera meta (capítulo 1) señalaba que era importante iniciar la investigación explicando el fenómeno de la cooperación internacional para el desarrollo desde el punto de vista conceptual y teórico, así como analizar por qué a dicho fenómeno se le denotaba también con la terminología de ayuda externa o extranjera (*foreign aid*) y, si desde el punto de vista práctico, constituían acciones diferenciadas o no.

Al respecto, fue relevante empezar desde lo más básico, es decir, estudiar primero la cooperación internacional y después la cooperación internacional para el desarrollo. Hacerlo de esta forma fue conveniente por dos razones principales. En primer lugar, para poder esclarecer que la cooperación internacional no es lo mismo que la cooperación internacional para el desarrollo ya que mientras la primera es genérica, la segunda es específica al tener un objetivo explícito. En segundo lugar, porque entender la primera (cooperación internacional) nos ayudó después a tener una mejor comprensión de la segunda (cooperación internacional para el desarrollo), tanto a nivel teórico como práctico.

Respecto al concepto de cooperación internacional, James Robinson notó que en todos los pensamientos (teóricos) acerca de la cooperación se tiene la concepción de que el comportamiento cooperativo está definido de acuerdo a una serie de lineamientos implícitos o explícitos, reglas o leyes. Asimismo, para Kalevi Holsti la aplicación de reglas y protocolos de actuación que dominan las transacciones con miras a cumplir el acuerdo cooperativo es un elemento fundamental en una relación de cooperación. Por lo tanto, la cooperación internacional constituye un tipo de interacción entre dos o más actores que establecen las reglas y los protocolos de actuación que regirán el proceso cooperativo, el cual está orientado a conseguir un objetivo común previamente

pactado entre las partes involucradas. Otro aspecto en el que escuelas teóricas como el liberalismo de Robert O. Keohane y el realismo clásico de Hans Morgenthau coinciden es en el alto grado de dificultad que existe para lograr la cooperación, pero este mismo aspecto es, a su vez, el punto en donde las escuelas teóricas empiezan a diferir pues debaten si realmente los actores podrán ponerse de acuerdo, primero, para consensuar y ajustarse a dichas reglas y, segundo, para respetarlas o cumplirlas de principio a fin.

Para el liberalismo de Robert Keohane es posible lograr la cooperación (aunque reconoce que no es sencillo hacerlo ni fácil de mantener), por lo que se muestra optimista respecto al compromiso de los actores en el ajuste de sus propias conductas e intereses (coordinación de políticas) ya que para él es un juego ganar-ganar. Sin embargo, el realismo clásico de Hans Morgenthau se muestra cauteloso y desconfiado al considerar que los actores harán uso de su poder (recursos tangibles e intangibles) para sacar las mayores ventajas para sí mismos y entonces romperán las reglas (pre)establecidas del juego “cooperativo”. Desde esta perspectiva, dice James Robinson, es que el realismo considera a la cooperación como potencialmente peligrosa ya que es hacerse vulnerable a los deseos de los demás.

Dos de los elementos principales que hacen difícil la cooperación son la anarquía y el poder ya que están presentes en el sistema internacional. La primera (anarquía) porque implica que no hay una autoridad internacional que garantice el cumplimiento de las reglas establecidas explícita o implícitamente en una interacción de cooperación. Por otro lado, hacer uso del poder llega a ser uno de los recursos más utilizados para conseguir beneficios propios a través de la persuasión hacia otros actores. Ante la presencia de ambos factores, la cooperación internacional corre el riesgo de no lograrse como tal durante su proceso. Cuando esto ocurre, es decir, cuando las reglas no se cumplen o no son consensuadas, es decir, son impuestas por uno de los actores, esa interacción internacional se deforma o distorsiona por lo que adopta otras formas. No obstante, dicha distorsión puede ser difícilmente perceptible en la práctica, por lo que, si se presenta, el acto distorsionado puede seguir siendo inclusive referido como cooperación internacional. Dichas alteraciones se presentan como interacciones ya sea de *ayuda*, *autoayuda* o *selfhelp* (como la refiere el realismo) o bien de dominación las cuales fueron abordadas en el capítulo 1.

Conocer lo anterior fue importante porque nos brindó el marco de referencia para poder entender mejor la cooperación internacional para el desarrollo, la cual en literatura contemporánea también se le denota como ayuda externa o extranjera, por ejemplo, en el artículo del año 2009 de David Sogge titulado *Sistema de ayuda extranjera ¿Régimen o vehículo hegemónico?*³⁸⁰

En ese sentido, desde el punto de vista estrictamente práctico, las terminologías de cooperación internacional para el desarrollo y ayuda externa se

³⁸⁰ Sogge, David, “Sistema de ayuda extranjera ¿Régimen o vehículo hegemónico?”, *op. cit.*

refieren al mismo fenómeno, sólo que contienen matices teóricos distintos para su explicación, es decir, responden a cómo concibe cada enfoque teórico la realidad. Por ejemplo, debido a que el realismo de Morgenthau duda de la posibilidad real de la cooperación internacional y que las reglas de esta interacción sean cumplidas por los actores en cuestión, dicho autor preferirá referir a la cooperación internacional para el desarrollo como ayuda externa o *sistema de autoayuda*. Asimismo, el pensamiento de Hobbes concibe al ser humano como egoísta por naturaleza, entonces cualquier acto que lleve a cabo con alguna contraparte, siempre estará en función de buscar su propio beneficio aunque eso signifique que lo deba lograr a costa del otro.

Esas posturas contrastan con el optimismo de teóricos liberales como Robert Keohane quien cree en la posibilidad de la cooperación internacional para el desarrollo y que los beneficios que ésta traerá serán *potencialmente* mayores respecto a los costes que la misma conlleva como ajustar los intereses de cada quien con el otro u otros para lograr un objetivo u interés colectivo, es decir, a lo que Keohane refiere como coordinación de políticas.

A pesar de las coincidencias o divergencias (debate) que existen entre los representantes anteriormente referidos de las escuelas realistas y liberales, autores como David Llistar y Rafael Domínguez Martín, sólo por citar dos ejemplos, por su parte, señalan que la cooperación internacional para el desarrollo no se le utiliza necesariamente para lograr el desarrollo internacional sino que es usada con fines distintos, por ejemplo, los gobiernos nacionales, sobre todo los de las potencias del sistema internacional, la consideran una herramienta de sus respectivas políticas externas: promoción de intereses económico-comerciales, ganar prestigio e imagen internacionales (desarrollar la marca-país), disuadir a otros Estados, etc. Un ejemplo histórico y representativo de ello fue la utilización de la ayuda externa por parte de EEUU y la URSS en la Guerra Fría para disuadir y ganar aliados.

El aspecto anterior sentó las bases para considerar que la cooperación internacional para el desarrollo puede ser estudiada como un sistema en donde existe una estructura o distribución de poder, una dinámica y unos actores, y que las acciones de estos últimos están condicionadas por la estructura de dicho sistema y con base en ello desarrollan interacciones entre sí. El análisis de este escenario internacional ha sido fundamental para el estudio de casos prácticos de los actores que participan dentro él. Este fue el ejemplo de México en donde además del escenario interno era fundamental analizar el escenario internacional en el que se insertan sus acciones de cooperación para el desarrollo con el fin de diagnosticar las causas que provocaron la instauración de la LCID, y los factores que intervinieron en su diseño y contenido así como su orientación. En ese sentido fue que las metas dos y tres de esta tesis señalaban lo siguiente.

En primer lugar que era importante estudiar el sistema internacional de cooperación para el desarrollo a través de sus tres componentes: actores, distribución de poder (estructura) e interacciones históricas de 1946 a 2014, como

base para poder determinar si existieron causas externas que pudieran haber condicionado o incidido en la conducta del Estado mexicano sobre la instauración de la LCID, el contenido o diseño de ésta y/o su orientación.

En segundo lugar, era igual de relevante estudiar el contexto interno de México, su posición en el sistema internacional de ayuda para el desarrollo durante 1946-2007 , así como la gobernabilidad mexicana en la materia en dos vertientes: por un lado, la voluntad o falta de voluntad política en el tema y, por el otro, el sistema institucional interno de gobernabilidad en la materia, como base para determinar si existieron causas internas que pudieran haber provocado el impulso de un instrumento jurídico como la LCID con su posterior instauración el 6 de abril de 2011. En ese sentido esta investigación arrojó los siguientes resultados los cuales están directamente relacionados con la hipótesis planteada para este trabajo.

COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

La hipótesis global planteada en la introducción de esta investigación indicaba que las causas de la creación de la LCID en México en el 2011 eran tanto internas como externas, y los factores que habían determinado su diseño, orientación y contenido se explicaban a partir del cruce de esas variables (causas):

- En el ámbito interno, la ingobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo en aspectos como la inestabilidad institucional y la discontinuidad de la voluntad política en dicha materia entre un sexenio y otro, motivó internamente la instauración de un marco jurídico específico para contribuir, primero, a terminar con el problema de la ingobernabilidad referida y, segundo, a construir una política en la materia.

La hipótesis anterior que versa sobre las causas internas quedó convalidada parcialmente al demostrar el retroceso y la debilidad institucional por el que efectivamente atravesó la cooperación internacional para el desarrollo de México, específicamente durante los gobiernos de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), al haber desaparecido el IMEXCI y delegar las acciones de cooperación para el desarrollo a instancias de la SRE de mucho menor jerarquía o rango. Sin embargo, la hipótesis referida anteriormente es parcial porque, desde el ámbito doméstico, dicha ingobernabilidad que se manifestó durante el periodo referido no representó la única ni la principal razón de la creación de la LCID debido a que Rosario Green ya tenía en mente realizar su proyecto de ley antes de la entrada de los gobiernos panistas, pero no pudo hacerlo por los escasos tres años en los que se desempeñó como secretaria de relaciones exteriores en la administración de Ernesto Zedillo.

Por otro lado, contrario a las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón, los tres gobiernos anteriores a éstos (1982 a 2000) habían decidido no

sólo fortalecer el papel de México como oferente de cooperación sino que lo priorizaron debido, en primer lugar, al interés de ese país en la estabilización de Centroamérica tras la guerra civil y los conflictos armados que se vivían en esa región durante las décadas de los ochenta y noventa, por lo que la cooperación fue un instrumento que utilizó el gobierno mexicano como herramienta de su política exterior desde la perspectiva realista, para evitar que los conflictos trascendieran hacia el territorio de México y, en segundo lugar, para promover el modelo económico neoliberal estadounidense en la región centroamericana durante los años noventa tras la pacificación de la zona.

La priorización del papel de México como donante no sólo ocurrió por la razón anterior, también influyeron indirectamente variables intervinientes como el hecho de que México empezó a ser percibido por las potencias mundiales como un país que ya no necesitaba más de la ayuda externa (papel de receptor) debido a parámetros como su dinamismo internacional al firmar el TLCAN, adherirse a la OCDE (lo que significaba el abandono del G77), su ingreso a la APEC, la negociación de un Acuerdo Global con la Unión Europea, entre otros, junto con la aplicación del modelo neoliberal y las reformas estructurales al interior de ese país. De hecho, varios organismos multilaterales, entre ellos la ONU, equivocadamente también percibieron de tal forma a México. Lo anterior provocó que el papel de ese país como receptor se viera degradado ya que, por un lado, el gobierno mexicano priorizaba la vertiente como oferente por las razones expresadas en el párrafo anterior y, por el otro, los flujos de AOD disminuían a nivel mundial en los años noventa debido al término del conflicto Este-Oeste que los países del CAD justificaron como “la fatiga de la ayuda” la cual abordamos en el capítulo 2 y que representa una de las variables intervinientes indicadas en la introducción de este trabajo.

El peso político que los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce le otorgaron a la cooperación internacional para el desarrollo como instrumento de política exterior se vio reflejado en la reestructuración institucional interna de la SRE, así como en la creación de otros instrumentos institucionales y jurídicos coadyuvantes.

Primero, Miguel de la Madrid incorporó a la cooperación para el desarrollo como un principio de la política exterior mexicana a través de una reforma a la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizada en el año de 1988. Este antecedente jurídico sentó las bases para consolidar la oferta de cooperación de México, sobre todo en Centroamérica.

Fue a partir de ese momento que posteriormente se crearon o fortalecieron, según correspondiera, otros instrumentos, tal fue el caso de la creación del Programa Mexicano de Cooperación Técnica para el Desarrollo. También, en el año de 1990, en el marco de dicho Programa nació la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica con el objetivo de incidir en los procesos de pacificación en Centroamérica.

En ese sentido, en 1990 se creó la DGCTC y en 1993 se instauró el Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo (Promexcode). En 1994 se estableció la Subsecretaría de Cooperación Internacional. El clímax de todo ese proceso institucional, por llamarlo de alguna forma, tuvo lugar con la creación del IMEXCI en 1998 como órgano desconcentrado de la cancillería. La titular de la SRE de ese entonces, Rosario Green, quien había impulsado la instauración del IMEXCI ya pretendía crear además un instrumento jurídico que reglamentara la fracción X del artículo 89 constitucional respecto a la materia de cooperación internacional para el desarrollo a través de una ley. No obstante, no lo pudo hacer a finales de la década de los noventa, primero, porque se terminó el periodo de su gestión como canciller y en segundo lugar ya no le dio continuidad porque había sido enviada como embajadora de México en Argentina en el año 2000.

En ese año entró el primer gobierno del PAN, después de casi setenta años de que el PRI se había mantenido en el poder de la silla presidencial. No obstante esa alternancia política, la base institucional de la cooperación internacional para el desarrollo se fracturó. En 2001 el poder ejecutivo federal de la administración de Vicente Fox disolvió el IMEXCI, ya que se había creado en 1998 por decreto presidencial, lo que significaba que en cualquier momento podía desaparecer si así era voluntad del ejecutivo federal y así ocurrió. En lugar del IMEXCI quedó una Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, que no tenía mucho que ver con las funciones que tenía el IMEXCI. El retroceso no quedó allí, la referida Subsecretaría se transformó en el año 2004 en una Unidad, es decir, la URECI, que tenía aún un rango aún inferior.

Durante la administración de Felipe Calderón el panorama anterior no cambió. La prioridad de la administración de ese mandatario en la práctica fue el combate al narcotráfico, agenda de política interior y exterior que coincidió con la de su vecino del norte (EEUU) sobre su lucha contra el “terrorismo”. De allí nació la Iniciativa Mérida que se concretó en octubre de 2007. Desde la vertiente como receptor, el papel de México se degradó en el ámbito multilateral ya que el PNUD de la ONU en el año 2008 dejó de considerar a ese país como beneficiario debido a su ingreso per cápita. Asimismo, la Unión Europea anunció en 2012 la suspensión del apartado financiero de cooperación bilateral con México que se aplicaría a partir del año 2014. Ante la debilidad del sistema mexicano de cooperación internacional en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, las decisiones del PNUD de la ONU y de la Unión Europea simplemente se aceptaron, por lo que no hubo capacidad de negociación por parte del gobierno mexicano para que esos organismos reconsideraran su decisión.

Si bien es cierto que ante este panorama interno existía la necesidad de contar con una base institucional para la gobernabilidad de la cooperación internacional ejercida por el gobierno mexicano y que se había discontinuado en las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón, la realidad fue que la iniciativa de ley de la senadora Rosario Green presentada en el 2007 era una reanudación de lo que ya tenía pensado hacer años atrás pero que no pudo concretar cuando fue titular de la SRE (1997-2000), una época en la que se había

priorizado el papel de donante de México para contribuir en la pacificación de Centroamérica (y así salvaguardar la seguridad nacional de México ya sea para que el conflicto no trascendiera a su territorio o para que no se pusiera en riesgo frente a las acciones de EEUU en la región centroamericana al estar en medio de ambos territorios); y en segundo lugar para promover el modelo económico neoliberal en la misma región. En cierto sentido la propuesta de ley de Rosario Green presentada en 2007 no era una idea nueva. Esto da pie para señalar que la LCID no se promovió exclusivamente por las fallas institucionales presentadas en las administraciones panistas y su falta de voluntad política, sin duda ésta fue una razón de gran peso, pero el proyecto de ley al haberse propuesto por la misma Rosario Green, era también una continuidad al mismo, el cual ya tenía en mente dicha senadora desde los años 1998-2000, periodo en que Green impulsó la creación del IMEXCI y que después fue disuelto por el gobierno de Vicente Fox.

Sin embargo, el escenario interno no es el único que explica en su totalidad las causas que llevaron a Rosario Green a instaurar la LCID pues ya hemos visto que, a pesar de la decisión del gobierno mexicano en priorizar el papel de México como donante en la década de los noventa por cuestiones de política exterior, había otro factor (variable interviniente) que orillaba a ese país a degradar su papel como receptor y realzar el rol de oferente, dicho factor era la percepción que las potencias mundiales y organismos internacionales tenían de México como un país que necesitaba cada vez menos de la AOD debido a su dinamismo internacional manifestado a través de la firma de tratados de libre comercio, su incorporación a organizaciones internacionales cuya membresía era exclusiva de países desarrollados como la OCDE, la aplicación del modelo neoliberal al interior, etc.

Por lo anterior es que no podemos afirmar que las causas de la instauración de la LCID en un país como México hayan sido exclusivamente internas, máxime si sabemos que la cooperación internacional para el desarrollo es una materia de naturaleza inherentemente internacional. Por ello planteamos también en la introducción de esta tesis que si bien era cierto que en México la cooperación para el desarrollo carecía de gobernabilidad al interior (causas internas) y por ello existía una necesidad de atacar dicho problema, por otro lado, la hipótesis sobre las causas externas señalaba que:

- La ideología del CAD de la OCDE –que versa en promover que los países de renta media abandonen gradualmente su papel dual como oferentes-receptores, sean catalogados entonces como “donantes emergentes” y lleguen a convertirse exclusivamente en donantes netos conforme al modelo de gobernabilidad de la cooperación del CAD– provocó la instauración de la LCID en México, país que adoptó dicho modelo al verse atraído por la ideología de ese Comité.

Asimismo, según la ideología y expectativas del CAD, los “donantes emergentes” deberán aplicar el modelo CAD-OCDE de gobernabilidad en materia

de cooperación internacional para el desarrollo en sus respectivas políticas en la materia. Dicho modelo, en términos generales, señala lo siguiente:

1. Contar con estrategias, políticas y marcos institucionales adecuados para la cooperación al desarrollo
2. Contar con un sistema de seguimiento y evaluación de resultados
3. Realizar un esfuerzo aceptado para dar cooperación (p.ej. AOD/PIB superior al 0.2% o un volumen de AOD superior a 100 millones de dólares estadounidenses)

El modelo de cooperación internacional para el desarrollo que México adoptó al respecto se basó en los estándares y la ideología que intenta establecer el CAD de la OCDE no sólo entre sus miembros sino entre los “donantes emergentes” catalogados así por dicho Comité debido exclusivamente al criterio de sus niveles de ingreso per cápita.

La hipótesis sobre las causas externas quedó comprobada. En primer lugar porque, al cotejarse entre sí, los instrumentos que la LCID ordenaba crear (ver cuadro 11) empatan a la perfección con el modelo de gobernabilidad del CAD-OCDE. En segundo lugar, porque, por ejemplo, a diferencia de Brasil, México sí ratificó la Declaración de París. En tercer lugar, porque el CAD ha prestado asistencia a México en la creación de los instrumentos de gobernabilidad para la cooperación internacional para el desarrollo de México, como por ejemplo en la elaboración del SIMEXCID. En cuarto y último lugar, por las propias declaraciones de la principal autora de la LCID, la senadora Rosario Green, vertidas en una entrevista que se le realizó en la SRE en 2013 en donde, parafraseando sus afirmaciones, apuntó que México debía estar preparado por si el CAD le decía que ya necesitaba incorporarse a ese Comité como miembro del mismo en función de las reglas del CAD y no como dicho país quisiera. A lo que se refería Green era a que su propuesta de ley atendería los lineamientos (expectativas) que el CAD estaba marcando para los llamados “donantes emergentes”, por lo tanto, a su ideología, anticipándose también a la eventual entrada de su país a ese órgano internacional. Con base en lo que hemos estudiado, podemos afirmar que las reglas referidas por Rosario Green son las tres enumeradas anteriormente que constituyen, en términos generales, el modelo de gobernabilidad CAD-OCDE mismos que representan, además, los requisitos mínimos a cumplir para que un país se adhiera al CAD.

Como observamos, en México la figura de Rosario Green como actor político representa un elemento fundamental en el análisis de la creación de la LCID, pues prácticamente ella ha sido la única que ha insistido en ello, por lo tanto, la LCID, pese a las negociaciones entre las Cámaras legislativas y el poder ejecutivo federal, conserva en gran parte la idiosincrasia de la senadora que la impulsó.

Por lo tanto, la instauración de la LCID en México respondió a la alineación tácita de ese país con el modelo de ayuda para el desarrollo que el CAD de la

OCDE promueve no sólo entre sus miembros sino, sobre todo, entre quienes dicho Comité intenta atraer hacia él y que cataloga como “donantes emergentes” los cuales –según el CAD– deben de cumplir con estándares políticos e institucionales a través de procesos internos, para transitar de un papel dual como receptores-donantes a uno exclusivamente de donantes netos.

No obstante, lo anterior no significa en automático que México vaya a ingresar al CAD, aunque es un hecho previsible debido a que está clasificado como país de renta media-alta y pertenece a la OCDE; lo que sí es un hecho es la adopción por parte de México –a través de su LCID– de las prácticas de gestión de la cooperación para el desarrollo que ese Comité plantea.

Dentro de los estándares del modelo del CAD también ocupa implícitamente un lugar destacado la transparencia y la rendición de cuentas, en donde se incluye la cuantificación de la ayuda ofertada. En términos generales, los cooperantes del Sur no cuantifican su cooperación, sino que sólo existen estimaciones al respecto. El CAD se muestra interesado más que en la transparencia, en que los gobiernos de dichos países cuantifiquen su cooperación para tener esa información de manera precisa y puntual, sobre todo aquellos que destinan montos considerables, lo que podría ser un argumento más que pueda utilizar el CAD para justificar la reducción de su AOD aún más, o bien, retirarla por completo, aunque eso puede ser un aspecto muy debatible, puesto que en el capítulo 2 vimos que China, la segunda economía a nivel mundial clasificada como país de renta media-alta, recibe más AOD que Haití, es decir, hay incongruencias dentro del propio CAD en cuanto a los criterios de los destinos de la oferta de su ayuda, aunque cabe destacar que no todos sus miembros son incongruentes (ver capítulo 2, gráficos 1 y 2 respectivamente).

Por otro lado, la variable interviniente de la pertenencia de México a la OCDE contribuye efectivamente a que ese país siga las “recomendaciones” que los Comités de ese organismo internacional señalen, en otras palabras, esta variable hace que México se constriña más fácilmente a cumplir los lineamientos señalados por el CAD que otros países del Sur que no pertenecen a la OCDE y que inclusive se resisten o contradicen dichos lineamientos.

Sin duda, diagnosticar las casusas de la instauración de la LCID desde una aproximación científica, así como la orientación política sobre la misma a través de la revisión de sus contenidos y la contextualización del acontecimiento, no fue una tarea sencilla. Para lograrlo, fue necesario estudiar la estructura del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, es decir, la configuración de poder y con base en ello determinar si dicha estructura incidió en la conducta del Estado mexicano sobre la instauración de la LCID y de qué forma. Dentro de ese sistema internacional, el CAD ha sido uno de los actores más influyentes durante la segunda mitad del siglo XX, no sólo por ser uno de los principales donantes en términos cuantitativos sino porque EEUU, que ha ejercido una hegemonía en ese organismo, movilizó sus recursos a través del Comité para influenciar y atraer a los miembros que hoy constituyen al propio CAD y a otros actores del Sur (por

ejemplo, el caso emblemático de los países de Europa del Este como Polonia, República Checa, República Eslovaca y Eslovenia). Como vimos, durante la época de Guerra Fría EEUU otorgó su AOD principalmente para ganar aliados y combatir al comunismo; en ese sentido el CAD también ha intentado establecer unas reglas del juego en relación a la oferta de su AOD.

No obstante, a partir del año 2000 otros actores del Sur diferentes a los donantes tradicionales del CAD han cobrado relevancia en el sistema internacional como oferentes importantes que defienden a la vez su papel de receptores, principalmente Brasil, India y China. Ante esta situación, el CAD ha intentado involucrar a esos países como “donantes emergentes”, ideología con la que no están de acuerdo esos países del Sur referidos.

Además el CAD pierde credibilidad cuando varios de sus miembros quebrantan las propias reglas que ellos mismos intentan establecer o los compromisos que han adquirido (aunque sea a nivel del discurso), por ejemplo, ante el incumplimiento de destinar el 0.7% de AOD respecto de su PNB (salvo cinco de los veintinueve miembros del CAD), o la otorgación de AOD por parte de EEUU a gobiernos considerados antidemocráticos cuando supuestamente el CAD no oferta su ayuda a países que no respetan los derechos humanos ni fomentan la democracia, o bien el 45% de la ayuda austriaca que es atada, etc. Esta cuestión sirve como argumento para dar la razón, desde esta perspectiva, al realismo clásico de Hans Morgenthau quien argumenta que la cooperación internacional puede ser potencialmente peligrosa debido a que los actores difícilmente lograrán cumplir con las reglas o lineamientos (pre)establecidos para el proceso cooperativo.

Pese a los intentos del CAD de involucrar a países del Sur como Brasil, India y China como “donantes emergentes” conforme a las expectativas dicho Comité—lo que significaría abandonen eventualmente su papel de receptores para convertirse exclusivamente en donantes netos— esos países se han negado a seguir el modelo que dicho Comité ha venido planteando desde la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra y otros estándares derivados de sus propias prácticas en la materia.

Ante este panorama, es decir, en donde existe un sistema internacional de cooperación para el desarrollo que si bien tiene un liderazgo relativo por parte del CAD, hay otros modelos con actores distintos que sin seguir necesariamente las reglas de ese Comité ofertan cantidades bastante considerables de ayuda para el desarrollo, dentro de dichos modelos se encuentran el del Sur representado por Brasil, China e India y, por otro lado, el de los países árabes quienes también donan importantes cuantías de ayuda externa. A diferencia de Brasil que se resiste a firmar la Declaración de París, México, dada su pertenencia a la OCDE se ubica en una posición distinta y similar a la de países como Islandia, República Checa, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia los cuales, ante la estrategia del CAD, han sido atraídos por éste, prueba de ello fue su ingreso al Comité en 2013.

La cuestión no es tan sencilla pues México comparte características con países del Sur como Brasil en el sentido de que ambos son oferentes importantes de cooperación en América Latina pero a la vez enfrentan también problemas internos no sólo en las variables de la desigualdad social sino también en la pobreza, factores que los convierte en actores diferenciados de los donantes tradicionales del Norte. Al respecto, Valeria Marina Valle señala en pleno 2013 que “[...] Los latinoamericanos aún deben superar serias desigualdades, no sólo en el nivel de ingresos familiares, sino también en el de oportunidades y de acceso a la salud, a la educación, a la infraestructura, al empleo digno, etc. [...]”.³⁸¹

Sin embargo, a diferencia de Brasil, el gobierno de México ha decidido que este país pertenezca a la OCDE desde 1994, cuestión que lo acerca a seguir los lineamientos marcados por los Comités –como el CAD– u otros órganos que integran la estructura de esa organización internacional a pesar de que en algunas ocasiones dichos lineamientos no empaten o choquen con la realidad mexicana. Los epígrafes de los capítulos 3 y 4, especialmente, ilustran de manera acertada (desde nuestro punto de vista) la complejidad de esta situación que vive un país como México.

También es importante dejar en claro que si bien la LCID, tal y como la planteó su principal autora (Rosario Green), acerca a México a la ideología y el modelo del CAD de la OCDE, la decisión de ingresar como miembro de este Comité, lo que implicaría perder por completo el rol de México como receptor de AOD, no depende exclusivamente de la senadora Green, ni del poder legislativo federal, sino también del ejecutivo, aunque es importante tener muy presente, por otro lado, que la decisión de dejar de recibir recursos por concepto de AOD, es decir, de abandonar su papel de receptor, no depende exclusivamente del Estado mexicano sino de los donantes tradicionales del CAD (variables/causas externas).

Finalmente, este estudio, más allá de los resultados anteriormente presentados pretende provocar una reflexión seria sobre la posición que tiene México dentro del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, para detenerse a pensar si ésta es la adecuada o no, y desde qué perspectiva o con base en qué argumentos. El aspecto anterior, no obstante, podría representar una nueva línea de investigación para aquellos interesados en la temática, por ejemplo, realizar un estudio que analice por qué es conveniente o no que México se alinee con la ideología del CAD y adopte este modelo.

Por otro lado, una recomendación importante para los tomadores de decisiones en esta materia sería definir primero qué es lo que México espera al ejercer la cooperación internacional para el desarrollo. Sólo así se pueden plantear estrategias adecuadas y coherentes ya sea desde el punto de vista para contribuir al desarrollo interno, el internacional, o bien desde la perspectiva de la

³⁸¹ Valle, Valeria Marina, “El papel de la cooperación en las relaciones UE-América Latina”, *op. cit.*, p. 270

política exterior de ese país (pues ya vimos que es una realidad que la cooperación internacional para el desarrollo es utilizada como herramienta de política exterior, que este esté bien o esté mal es un tema aparte). Para ello también es importante que los actores políticos involucrados dialoguen entre sí con el objetivo de evitar problemas de incomunicación y, por consiguiente, que haya posturas diferenciadas y a la vez sesgadas así como contradictorias, tal y como ocurrió con el pensamiento de Rosario Green que contrastó, en parte, con el de Gerardo Bracho Carpizo (delegado de México ante el CAD de la OCDE durante la presentación de iniciativa de la LCID y su fase de negociación), al sostener ella (Green) que a través de la LCID México seguiría las reglas del CAD, como señalamos anteriormente, y anticipaba también el ingreso de México al CAD.

Asimismo, es recomendable realizar diagnósticos integrales (considerando el contexto interno e internacional) en función de los objetivos a los que se quiera llegar al ejercer la cooperación internacional para el desarrollo, ya sea como instrumento de la política externa o en aras del desarrollo interno y/o internacional. En caso de que el gobierno mexicano realmente quiera seguir defendiendo su papel dual como donante-receptor, lo tendrá que hacer con base en lo anterior, es decir, en información. Este aspecto va de la mano con reconocer los problemas de pobreza y desigualdad social al interior y no hacerlo sólo a través del discurso, teniendo cuidado en no contradecir ya no palabras con acciones sino entre las acciones mismas. Sólo de esta forma se tendría la capacidad de defender el papel que quiere asumir y prospectar México tanto en el escenario internacional como en el regional, es decir, en América Latina durante todo el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

- Agencia Checa de Desarrollo, *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo de la República Checa*, [en línea], Dirección URL: [http://www.czda.cz/editor/filestore/File/Zakladnidokumenty/Development Cooperation Strategy 2010 2017.pdf](http://www.czda.cz/editor/filestore/File/Zakladnidokumenty/Development%20Cooperation%20Strategy%202010%202017.pdf) [Consulta: 12 de junio de 2014].
- Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), [en línea], Dirección URL: <http://www.aecid.org/MOU%20MEXICO%20COOP%20TECNICA.pdf>, [consulta: 30 de enero de 2015].
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional, *La cooperación internacional hacia los países de renta media: una aproximación al caso de América latina y Colombia*, [en línea], 105 pp., s/fecha de publicación, Dirección URL: http://www.dialogosconsonantes.org/doc_reflexion/coop_int_colombia2010.pdf [Consulta: 9 de septiembre de 2013].
- Aguilera Peralta, Gabriel, “Cuba y la OEA. Apuntes de una larga y complicada relación”, en Revista Nueva Sociedad, No. 223, Fundación Friedrich Ebert, septiembre-octubre 2009, Buenos Aires, Argentina, pp.4-14
- Álvarez Orellana, S.M., “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”, en *Redur*, Núm. 10, diciembre 2012, Universidad de la Rioja, España, pp. 285-309
- Álvarez Soberanis, Jaime, “El ingreso de México al GATT: la problemática de nuestra adhesión”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XII, núm. 36, septiembre-diciembre de 1979, México, 683-721 pp.
- Álvarez Soberanis, Jaime, “La Transferencia Internacional de Tecnología y el Diálogo Norte-Sur”, [en línea], en Jaime Álvarez Soberanis, *Las Regulaciones de las Invenciones y Marcas y de la Transferencia tecnológica*, Editorial Porrúa, México, 1979, 187-201 pp., Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/13/pr/pr7.pdf> [Consulta: 31 de octubre de 2013].
- Amador Tello, Judith, *Sin debate la Ley de Cooperación Internacional*, [en línea], México, proceso.com.mx, 14 de marzo de 2010, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/78686>, [consulta: 7 de diciembre de 2014].
- AMEXCID, *Entrevista a Rosario Green, Embajadora emérita de México*, [en línea], octubre de 2013, Dirección URL: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/prensa/entrevistas/1897-entrevista-a-rosario-green-embajadora-emerita-de-mexico> [Consulta: 20 de marzo de 2014].
- AMEXCID, *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018*, [en línea], p. 15, Dirección URL: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/documentos-de-interes/procid>, [consulta: 12 de enero de 2015].

- Andrés López, Gonzalo e Ignacio Molina de la Torre, *Introducción a la solidaridad internacional: la cooperación internacional para el desarrollo*, España, Universidad de Valladolid, 2001, 164 pp.
- Anguiano Roch, Eugenio, “La cooperación internacional para el desarrollo”, en Emilio Rabasa, coord., *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2005, 193-295 pp.
- Aranda Izguerra, José, *Las relaciones de México con el Fondo Monetario Internacional*, [en línea], México, Facultad de Economía-UNAM, Dirección URL: URL: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/06.html>, [consulta: 5 de enero de 2013].
- Ayala, Martínez, Citlali y Pérez Pineda, Jorge A., “Balance de México en el proceso de institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo”, en Ayala, Martínez, Citlali y Pérez Pineda, Jorge A. (coords.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?*, primera edición, Instituto Mora, FLACSO y CIDEAL, México, 2009, pp. 161-186
- Ayllón, Bruno, “El papel de los donantes emergentes en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo: el caso de Brasil”, en Rodríguez Manzano, Irene y Carlos Trejo García (eds.), *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, Madrid, Libros de Catarata, 2009, pp. 279-295
- Ayllón, Bruno, “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”, en *Carta Internacional*, Núm. 2, Vol. 2, Brasil, Centro Internacional de Investigación de la Universidad de São Paulo, Octubre de 2007, pp.32-47
- Banco Mundial, *Glosario*, [en línea], <http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html#74>, [consulta 01 de febrero 2015].
- Banco Mundial, *PIB per cápita*, [en línea], <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>, [consulta: 15 de julio de 2014].
- Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 1995, 307 pp.
- Basurto Romero, Jorge; Merino, Martínez Susana y Villalba Hidalgo, César (Comps.), *Antología: Desarrollo económico, político y social de México II*, México, FCPyS-UNAM, 2007, 586 pp.
- Becerril Martínez, Ricardo Daniel, *El eje sur-sur en la cooperación técnica brasileña como instrumento de política exterior (2003-2010)*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS UNAM, México, 2013, pp. 1-62
- Bidaurratzaga, Eduardo, “Consenso de Washington”, [en línea], en Observatorio de multinacionales en América Latina, *Diccionario crítico de empresas*

transnacionales, Dirección URL: <http://omal.info/spip.php?article4820> [Consulta: 03 de noviembre de 2013].

- Borja Tamayo, Arturo (comp.), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE A.C., 2005, 503 pp.
- Bracho Carpizo, Gerardo y García-López Loeza, Agustín, "México y el CAD de la OCDE: una relación en construcción" en Prado Lallande Juan Pablo, (coord.), *La cooperación internacional para el desarrollo de México. Perfiles, retos y perspectivas*, España, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, No. 28, Primavera-Verano 2011, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid-SRE, pp. 67-79.
- Bracho Carpizo, Gerardo, "La cooperación al desarrollo en transición: el desafío de los cooperantes del Sur", en México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo, Revista Mexicana de Política Exterior, [PDF], No. 102, septiembre-diciembre 2014.
- CAD, *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*, [en línea], p. 5, Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf>, [consulta: 15 de febrero de 2015].
- Calabuig Tormo, Carola y María de los Llanos Gómez-Torres (coords.), *La cooperación internacional para el desarrollo, edición revisada, Cuadernos de cooperación para el desarrollo*, Núm.1, Centro de Cooperación para el Desarrollo, editorial Universitat Politècnica de València, primera edición, 2010, 153 pp.
- Cámara de Diputados, *Expiden la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/O0Ku3U>, [consulta: 25 de enero de 2015] El Universal, "Rosario Green Macías", [en línea], Dirección URL, <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/rosario/green-macias>, Red Política, [consulta: 25 de febrero de 2015].
- Cámara de Diputados, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [en línea], 06 de abril de 2011, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID.pdf> [Consulta: 10 de enero de 2014].
- Capdepon Ballina, Jorge Luis, "Mesoamérica o el Proyecto Mesoamérica: la historia como pretexto", en *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. IX, núm. 1, junio, 2011, pp. 132-152, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74522310010> [Consulta: 27 de febrero de 2014].
- Castro, Martínez Pedro, "CAME: ¿Fin o renovación?", [en línea], en *La Perestroika y los Cambios en Europa del Este: Análisis y Perspectivas*, No. 21, 47-62pp., 1990, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, Dirección URL: <http://goo.gl/n7fXaR>, [consulta: 5 de noviembre de 2015].

- Center for Global Development, *Commitment to Development Index*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index>, [consulta: 30 de enero de 2015].
- Cid Capetillo Ileana, “La discusión sobre los actores en el escenario internacional”, en *Política y Cultura*, núm. 10, verano, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 1998, pp. 47-60
- CONEVAL, *Medición de la pobreza*, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/6Y4A3O>, [consulta: 25 de febrero del 2015].
- Covarrubias, Ana “La política exterior „activa“... una vez más” en *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 1-2, enero-junio 2008, El Colegio de México, México, pp. 13-34
- Cruz García, Neydi Sagnité y Lucatello, Simone, “México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 105, septiembre-diciembre de 2009, pp. 81-109
- De la Mora Sánchez, Luz María, “Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Num. 89, marzo-junio de 2010, Instituto Matías Romero-SRE, pp. 9-55
- Degnbol-Martinussen, John, and Poul Engberg-Pedersen, *Aid: Understanding International Development Cooperation*, Zed Books, New York, United States, 2003, 368 pp.
- Delgado de Cantú, Gloria M., *México. Estructuras económica, política y social*, segunda ed., editorial Person Prentice Hall, México, 2003, 394pp
- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *United States Treaties and other International Agreements*, vol. 5, parte 3, Washington, EEUU, 1979, 408 pp.
- Develtere Patrick y Aristide Michel, *Chronique d'un demi-siècle de Coopération Belge au Développement*, [en línea], pp. 48-54, Dirección URL: http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/chronique_demi-siecle_cooperation_belge_tcm313-98710.pdf, [consulta: 5 de noviembre de 2014].
- Domínguez Martín, Rafael, “50 años del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE”, [en línea], 3pp., Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica-Claves para el Desarrollo, Universidad de Cantabria, julio de 2011, Dirección URL: <http://www.ciberoamericana.com/pdf/Briefing7.pdf> [Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2014].
- ECOSOC, *Información Básica*, [en línea], ONU, Dirección URL: <http://www.un.org/es/ecosoc/about/>, [consulta: 27 de agosto de 2013].
- Fisher, Fritz, “Informe y efectos de la Comisión Brandt”, [en línea], en ONU, *Nueva Sociedad*, No. 55 julio- agosto de 1981, p. 59; 57-64

pp., "http://www.nuso.org/upload/articulos/884_1.pdf, [consulta: 19 de diciembre de 2015].

- Freres, Christian (dir.); Martínez, Ignacio; Angulo, Oscar, *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, España, Fundación Carolina-CeALCI, 2010, 150 pp.
- García Contreras, David, "La migración y la seguridad en la agenda bilateral México-Estados Unidos: una visión de futuro" en Carlos Uscanga (Coord.), *Escenarios de la política exterior de México. Puntos para una reflexión*, UNAM-Plaza y Valdez, México, 2009.
- Garzón Lozano, Luis Eduardo, "El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México", en Juan Pablo Prado Lallande (coord.), *La cooperación internacional para el desarrollo de México. Perfiles, retos y perspectivas*, op. cit., pp. 43-52
- Giménez González, Claudia G., "Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales", en Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 2, núm. 3, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, 2003, pp. 115-147
- Gómez Galán, Manuel, "La cooperación al desarrollo ante el futuro: ¿hacia dónde nos dirigimos?", en Gómez Galán, Manuel y Luis Cámara López (coords.), *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas*, Fundación CIDEAL, España, 15-35 pp.
- Gómez Galán, Manuel, José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, Cideal, 1999, 304 pp.
- Gómez Lorduy, Viviana, Ramos Ruiz, José Luis y Rodríguez Albor, Gustavo, "Explorando la Ayuda Oficial al Desarrollo: un análisis del debate desde la teoría económica neoinstitucional", en Universidad del Norte, *Investigación & Desarrollo*, vol. 21, núm. 1, enero-junio, Barranquilla, Colombia, 2013, pp. 108-129
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior", en Revista Jurídica, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva Serie Año XXI, Número 63 Septiembre-Diciembre 1988. Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/63/el/el7.pdf> [Consulta: 22 de febrero de 2014].
- Green, Rosario, *La cooperación internacional ¿en peligro?*, El Universal, 2 de noviembre de 2012, [en línea], Dirección URL: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/11/61199.php>, [consulta 15 de enero de 2015].
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo, "Reconstrucción de una política exterior de Estado en México: la vía nacional", en en Revista de Relaciones Internacionales,

No. 96, Febrero-agosto 2006, Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, pp.151-164

- Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo II, Letras J–Z, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- Huorcade, Odile I., “Concepto y alcance de la cooperación descentralizada”, en Horacio Rodríguez Vázquez, *Trabajos de investigación en paradiplomacia. Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*, Buenos Aires, Año 1. No.1, diciembre 2011, pp. 44-63
- Iruegas, Gustavo, “Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana”, en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: Principios, ámbitos, acciones*, Primera edición, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 2006, pp. 73-98
- JICA, *History: Japanese ODA Executing Agencies, History and Integration*, [en línea], Dirección URL: <http://www.jica.go.jp/english/about/history/>, [Consulta: 4 de noviembre de 2014].
- Kemnitzer, William J., “México en la Alianza para el Progreso”, en *Foro Internacional*, Vol. 4, No. 1 (13), Jul. - Sep., 1963, El Colegio de México, pp. 41-59
- Lechini, Gladys, “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 11, junio de 2009, revista de publicación electrónica, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), Universidad Autónoma de Madrid, España, pp.55-81
- Llistar, David, *Anticooperación, Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*, editorial Icaria, España, 2009, 320 pp.
- Lozoya, Jorge Alberto *et al*, *La Nueva política mexicana de cooperación internacional*, México, SRE-Porrúa, 1999, 174 pp.
- Martínez González-Tablas, Ángel, (coord.), *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, Barcelona, Icaria editorial, 1996, 560 pp.
- Meléndez Armada, Rodrigo, *El fortalecimiento de la cooperación técnica internacional de México hacia Centroamérica: la participación de Japón mediante un esquema triangular*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM, 2008, 154 pp.
- Merle, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Editorial, 1991, 587 pp.
- Meyer, Lorenzo, “La guerra fría en el mundo periférico: el caso del régimen autoritario mexicano. La utilidad del anticomunismo discreto”, en Daniel, Spencer

(coord.), Espejos de la guerra fría. México, América Central y el Caribe, México, Porrúa-SRE-CIESAS, 2004, pp. 95-115

- Meyer, Lorenzo, *La tesis „Ojeda“*; [en línea], 7 de noviembre de 2013, Dirección URL: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/lorenzo-meyer-la-tesis-orejeda,fe97589d2e232410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html> [Consulta: 09 de enero de 2014].
- Ministerio de Asuntos Internacionales de Canadá, “The history of Canada's international development program”, en *Foreign Affairs, Trade and Development Canada*, [en línea], Dirección URL: <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/NIC-5493749-HZK>, [Consulta: 6 de noviembre de 2014].
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Eslovenia, *Resolución sobre la Cooperación Internacional de la República de Eslovenia hasta 2015*, [en línea], Dirección URL: http://www.mzz.gov.si/en/foreign_policy_and_international_law/foreign_policy/international_development_cooperation_and_humanitarian_assistance/documents/, [consulta: 13 de junio de 2014].
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Eslovenia, *Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo de la República de Eslovenia*, [en línea], Dirección URL: http://www.mzz.gov.si/en/foreign_policy_and_international_law/foreign_policy/international_development_cooperation_and_humanitarian_assistance/documents/, [consulta: 13 de junio de 2014].
- Ministerio de Relaciones Exteriores, “Polis aid”, [en línea], Dirección URL: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Polish,Aid,160.html>, [Consulta: 13 de junio de 2014].
- Ministerio de Relaciones Exteriores, *Strategy for Iceland's International Development Cooperation*, [en línea], Dirección URL: http://www.mfa.is/media/throunarsamvinna/Strategy-for-Icelands-Development-Cooperation-2011-2014_EN.pdf, [Consulta 13 de junio de 2014].
- Ministerio de Relaciones Internacionales de la República Checa, *La cooperación checa para el desarrollo*, [PDF], Dirección URL: http://www.czda.cz/editor/filestore/File/O%20nas/Czech_development_cooperation.pdf, [consulta: 12 de junio de 2012].
- Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, [PDF], primera ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie G. estudios doctrinales, núm. 45, 1980, pp. 184-185, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/714/10.pdf> [Consulta: 14 de mayo de 2014].
- Morgenthau, Hans, “A Political Theory of Foreign Aid”, *The American Political Science Review*, vol. LVI, junio, 1962, pp. 301-309

- NORAD, *About NORAD*, [en línea], Dirección URL: <http://www.norad.no/en/About+Norad/About+Norad.125317.cms>, [consulta: 5 de noviembre de 2014].
- OCDE, *50 years of official development assistance*, [en línea] Dirección URL: http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34447_46195625_1_1_1_1,00.html&usg=ALkJrhgmcuW9LkJKqLvVDIwD0e2quU0Tcg, [consulta 22 de noviembre de 2014].
- OCDE, *Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*, [en línea], Dirección URL, [http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/SPANISH%20-%2016-01-14%20-%20Joining%20the%20DAC%20\(2\).pdf](http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/SPANISH%20-%2016-01-14%20-%20Joining%20the%20DAC%20(2).pdf), [última fecha de consulta: 23 de marzo de 2015].
- OCDE, *Aid (ODA) disbursements to countries and regions*, [en línea], Dirección URL: <http://stats.oecd.org/>, [consulta: 5 de enero de 2015].
- OCDE, *Countries, Territories and Organisations Adhering to the Paris Declaration and AAA*, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/Gve5Se>, [consulta: 26 de febrero de 2015].
- OCDE, *DAC in Dates The History of OECD's Development Assistance Committee*, [en línea], p. 7, Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>, [Consulta 8 de noviembre de 2014] y Cfr. Heike Pintor Pirzkall, *op. cit.*, 55 pp.
- OCDE, *History*, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/about/history/>, [Consulta: 8 de noviembre de 2014].
- OCDE, *Special Review of the Czech Republic's Development Co-operation (2007)*, [en línea], Dirección URL: <http://www.oecd.org/czech/specialreviewoftheczechrepublicsdevelopmentco-operation2007.htm>, [consulta: 12 de junio de 2014].
- OCDE, *Statistics on resource flows to developing countries*, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/npDhJl>, [Consulta: 03 de diciembre de 2014].
- OCDE, *The "Marshall Plan" speech at Harvard University, 5 June 1947*, Dirección URL: <http://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm>, [Consulta: 12 de noviembre de 2014].
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, 1976 [cinco reimpressiones], 220 pp.
- Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP-Foro, 2000, 1986, 229 pp.
- Organización de los Estados Americanos, *Políticas Públicas y Gobernabilidad*, [en línea], Dirección URL: <http://goo.gl/avna4N>, [consulta: 4 de noviembre de 2014].

- Organización de Naciones Unidas, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, [PDF], 2002, 19 pp., Dirección URL: <http://www.un.org/es/conf/ffd/2002/pdf/ACONF1983.pdf>, [consulta: 16 de diciembre de 2014].
- Organización de Naciones Unidas, Resolución 520 A (VI) de la Sexta Asamblea general 1952, [en línea], Dirección URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/070/96/IMG/NR007096.pdf?OpenElement> [Consulta: 06 de octubre de 2013].
- Organización Meteorológica Mundial, *el Organismo Internacional de Energía Atómica y la Unión Postal Universal*, [en línea] Dirección URL: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/ASISTENCIA%20TECNICA.pdf> [consulta: 01 de diciembre de 2014].
- Pattacini, Valeria, “Historia y tendencias de la cooperación internacional al desarrollo: la construcción de un régimen”, en *La cooperación Latinoamérica-Europa. Contextos, Preocupaciones, Modalidades y Actores en la encrucijada*, Cuadernos de Integración, N° 10, Madrid, Plaza y Valdez Editores, 2009, 26 pp.
- Pauselli, Gino, “Teorías de las Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa”, en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* vol. 2, núm. 1, Universidad de San Andrés, Argentina, 2013, pp. 73-92
- Pellicier de Brody, Olga, “Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980”, en José G. Cabra Ibarra, et. al., *Antología de Política Exterior de México II*, Primera edición, UNAM, México, 2006, 424 pp.
- Pérez Bravo, Alfonso e Iván Sierra, *Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*, PNUD-SRE primera edición, 1998, México, 268 pp.
- Pérez Gómez, Norma Elizabeth, *El proceso de conformación de la política de Estado mexicana en materia de cooperación internacional para el desarrollo: un camino en construcción*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS UNAM, México, 2013, 192 pp.
- Pintor Pirzkall, Heike, *La cooperación alemana al desarrollo. Factores condicionantes de su transformación en la década de los noventa y su impacto en América Latina*, Peter Lang AG, International Academic Publishers, Alemania, 2010, 354 pp.
- Ponce Adame, Esther A., “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales”, en Horacio Rodríguez Vázquez, *Trabajos de investigación en paradiplomacia. Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*, Buenos Aires, año 1. Núm. 1, diciembre de 2011, pp.10-43
- Portal oficial del Proyecto Mesoamérica, “Acerca del PM”, [en línea], Dirección URL: <http://www.proyectomesoamerica.org/> [Consulta: 27 de febrero de 2015].

- Prado Lallande, Juan Pablo (Coord.), *Revista Española de Desarrollo y Cooperación N° 28: La cooperación internacional para el desarrollo de México: Perfiles, retos y perspectivas*, Madrid, Año 2011, Instituto Universitario De Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense De Madrid-SRE, 208 pp.
- Prado Lallande, Juan Pablo “Capítulo 10. Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?” en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (Coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación México-Estados Unidos en materia de seguridad?*, UNAM-BUAP-Sitesa, México, 2009, pp. 185-213.
- Prado Lallande, Juan Pablo y Ochoa Bilbao, Luis, “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global”, *Revista Relaciones Internacionales de la UNAM No. 105*, México, 2010, FCPyS - UNAM, pp. 37-61.
- Prado Lallande, Juan pablo y Tadeo Villegas, Diana Elizabeth, *La cooperación internacional para el desarrollo de México: ¿herramienta eficaz de política exterior?*, en *Relaciones Internacionales*; no. 39, Instituto de Relaciones Internacionales, México, 2009, pp. 93-107
- Prado Lallande, Juan Pablo, “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón”, en *Foro Internacional*, Volumen 53, número no. 213-214, El Colegio de México, México, 2013, 816-844 p.
- Prado Lallande, Juan Pablo, “La Cooperación Sur-Sur de México”, en Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 2010, pp. 125-152
- Prado Lallande, Juan Pablo, “Teorías positivistas y crítica de las Relaciones Internacionales. Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional”, en Paulino Arellanes (coord.), *Teorías de las Relaciones Internacionales en la práctica*, BUAP–Editorial Patria, México, 2009, pp. 27-58
- Prado Lallande, Juan Pablo, *Entrevista al docente mexicano Juan Pablo Prado*, [MP4], Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador, Quito, 1 de diciembre de 2011, Dirección URL: <https://www.youtube.com/watch?v=YPV5x-7UH8U>, [consulta: 8 de enero de 2015].
- Prado Lallande, Juan Pablo, *La cooperación técnica internacional entre el gobierno de México y el PNUD como apoyo al combate de la pobreza*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, FCPyS-UNAM, 1998, 213 pp.
- Rabasa, Emilio O., “La política exterior de México en sus constituciones”, en Emilio O. Rabasa, *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, primera edición, 24 pp., Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1588/4.pdf> [Consulta: 20 de febrero de 2014].

- Red Argentina para la Cooperación Internacional, *Manual de Cooperación Internacional – Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil (OSC)*, [en línea], primera parte, Argentina, 2012, p. 25, Dirección URL: <http://www.raci.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/Capitulo-1.pdf>, [Consulta: 31 de octubre de 2014].
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores antes de las modificaciones del 27 de septiembre de 2011, [PDF], Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-280.pdf> [Consulta: 10 de abril de 2014]
- Rist, Gilbert, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2002, 313 pp.
- Robinson, James, “La posibilidad de la cooperación” en Markus Gottbacher y Simone Lucatello (comps.), *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo, los retos del siglo XXI*, México, Instituto Mora, 2008, pp. 68-91.
- Rodríguez Manzano, Irene y Carlos Trejo García (eds.), *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, Madrid, Libros de Catarata, 2009, pp. 304.
- Rodríguez Vázquez, Horacio, “La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana”, en Pollack, Aaron, (coord.), *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*, Instituto Mora, México, 197 pp.
- Román Aguilar, Thalía, *La cooperación cultural internacional entre el gobierno mexicano y el gobierno canadiense durante la administración de Vicente Fox (2001-2006)*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, FCPyS-UNAM, 2009, 216 pp.
- Román Sánchez, Erick, *Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*, Amycos, Burgos España, 2002, 127 pp.
- Salas-Porras Soulé, María Alejandra, “Basis of Support and Opposition for the Return of a Developmental State in Mexico”, en Ponto de Vista, *Perspectivas sobre o Desenvolvimento*, revista No.8, agosto 2009, International Political Science Association, 21 pp.
- Salomón González, Mónica, “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, en *Revista Cidob D’Afers Internacionals*, núm. 56, diciembre 2001-enero 2002, [en línea], Dirección URL: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf, 59 pp.
- Salvansson, Gunnar (editor), “Annual report 2012”, [en línea], Agencia Islandesa de Desarrollo Internacional, Dirección URL: http://iceida.eplica.is/media/arsskyrsla/2013/iceida_annual_report_2012.pdf, [Consulta: 14 de junio de 2014].

- Sanahuja, José Antonio, “Del interés nacional a la ciudadanía global: La ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”, en Gómez Galán, Manuel, José Antonio Sanahuja y José Manuel Sobrino, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, editorial CIDEAL, Madrid, España, 2001, 375 pp.
- Sanahuja, José Antonio: “La securitización de la ayuda tras el 11 – S: ni seguridad ni desarrollo”, en *La Realidad de la ayuda 2004 – 2005*, Intermón-Oxfam, Barcelona, 2005, 172 pp.
- Santa Cruz, Hernán, *Cooperar o perecer los años de creación 1941-1960*, Buenos Aires, Grupo Editorial latinoamericano, 1984, 441 pp.
- Schulz Nils-Sjard, “La tercera ola de actores del desarrollo”, en Fundación para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (FRIDE), *Policy Brief*, No. 47, Noviembre de 2010, FRIDE, Madrid, España, 6 pp.
- Secretaría de Gobernación, *Oficio con el que remite las Observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [en línea], México, Cámara de Senadores, 02 de Septiembre de 2010 Primer Periodo Ordinario No. Gaceta: 131, Dirección URL: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/09/asun_2675038_20100902_1283445385.pdf, [consulta: 27 de febrero de 2014].
- Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, [en línea], Diario Oficial de la Federación, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001, [consulta: 29 de octubre de 2014].
- Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, [en línea], Dirección URL: <http://pnd.gob.mx/>, [Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2014].
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Fue un camino muy largo la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y la cooperación internacional para el desarrollo*. Revista Mexicana de Política Exterior, No. 102, 173-181 pp.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Acuerdo entre el gobierno de México y las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Mundial de la Salud, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Meteorológica Mundial, el Organismo Internacional de Energía Atómica y la Unión Postal Universal*, [en línea] Dirección URL: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/ASISTENCIA%20TECNICA.pdf> [consulta: 01 de diciembre de 2014].

- Secretaría de Relaciones Exteriores, *La cooperación mexicana con Centroamérica. Documentos básicos*, Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica-SRE, México, 1997, 170 pp.
- Secretaria General, *Dictámenes Aprobados En La LXI Legislatura Relativos a Leyes o Decretos*, [en línea], México, Senado de la República, octubre 2009-diciembre 2010, Dirección URL: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/dictameneslxi_Id.php?init=0&tipot=Nueva%20Ley&pert=0, [Consulta: 20 de febrero de 2014].
- Senado de la República, *Iniciativas de Ciudadanos Senadores: De la Sen. Rosario Green Macías, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, [en línea], Jueves, 08 de Marzo de 2007, Segundo Periodo Ordinario, No. Gaceta: 74, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2415&lg=60>, [consulta: 15 de marzo de 2011].
- Sharman, J.C., Weaver, C., *Between the Covers: International Relations in Books*, [PDF], Institute for Global and International Studies Research, Seminar Series, George Washington University, United States, 2011, 26 pp., Dirección URL: https://www.gwu.edu/~igis/assets/docs/Weaver_paper.pdf, [consulta: 01 de noviembre de 2014].
- SIDA, *About Swedish development cooperation*, [en línea], Dirección URL: <http://www.sida.se/English/how-we-work/about-swedish-development-cooperation/>, [consulta: 2 de noviembre de 2014].
- Sitio oficial de la Agencia Islandesa de Desarrollo Internacional, [en línea], Dirección URL: <http://www.iceida.is/english/about-iceida/>, [Consulta: 14 de junio de 2014].
- Sitio oficial de la Agencia Eslovaca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, [en línea], Dirección URL: <http://www.slovakaid.sk/en/slovakaid>, [Consulta: 13 de junio de 2014].
- Sitio oficial de la AMEXCID, *Estructura*, [en línea], Dirección URL: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/acerca-de-la-amexcid/estructura>, [consulta: 10 de marzo de 2015].
- Sitio oficial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s>, [consulta: 24 de septiembre de 2014].
- Sogge, David, "Sistema de ayuda extranjera ¿Régimen o vehículo hegemónico?", [en línea], *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 12, p.14, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, España, octubre de 2009, 30 pp., Dirección URL: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/170.html>, [Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2014].

- Solana, Fernando, “Balance y perspectivas del decenio de 1981-1990” en César Sepúlveda (*comp.*), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 537-573 pp.
- Soria Morales, Ernesto, “La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo” en Beatriz, Schmukler, Citlali Ayala y Gabriela Sánchez, *Cooperación internacional para el desarrollo en México, Hacia una agenda participativa*, México, Instituto Mora – Porrúa, 2008, 23-97 pp.
- Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, tesis de Licenciatura, México, UNAM-FCPyS, 1999, 322 pp.
- Soriana Hernández, Silvia, *Mujeres y guerra en Guatemala y Chiapas*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM, 2006, 284 pp.
- SRE, PNUD, *Objetivos, prioridades y estrategias de la cooperación técnica internacional de México*, México, 1987, 83 pp.
- SRE, Reglamento interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, [en línea], Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/cancilleria/reglamento-interno>, [Consulta: 20 de diciembre de 2014].
- Tussaint, Mónica, “Centroamérica: entre la guerra y la paz. Del Pacto de Corinto a los Acuerdos de Esquipulas”, en *LATINOAMÉRICA Revista de Estudios Latinoamericanos*, No. 45, 2007, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC)-UNAM, México, 157-172 pp.
- Unceta, Koldo y Yoldi, Pilar, *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, primera edición, España, Cooperación Pública Vasca y Gobierno Vasco, 2000, 123 pp.
- UNESCO, “El Informe Person. Nueva estrategia para un desarrollo global”, *El Correo. Una ventana abierta sobre el mundo*, [en línea], Francia, UNESCO, febrero de 1970, p.4, Dirección URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000567/056743so.pdf> [Consulta: 26 de octubre de 2013].
- UNESCO, *Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional*, [en línea], cuatro de noviembre de 1966, Dirección URL: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13147&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, [consulta: 12 de julio de 2011].
- United Nations Conference on Trade and Development, “A Brief History of UNCTAD” [en línea], UNCTAD, Dirección URL: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intltemID=3358&lang=1>, [consulta: 3 de noviembre de 2014].

- Urquidi, Víctor, “Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional”, en Soledad Loaeza, *La cooperación internacional en un mundo desigual*, El Colegio de México, México D.F., 1994, 477 pp.
- Valle, Valeria Marina, “El papel de la cooperación en las relaciones UE–América Latina”, en Piñón Antillón, Rosa María (coord.), *Paradigmas del siglo XXI. La Unión Europea y América Latina*, UNAM, ECSA México, Acción Jean Monet, Comisión Europea, 2013, México, 235-275 pp.
- Velázquez Flores, Rafael, “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?”, [en línea], *Revista de relaciones internacionales de la UNAM*, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010, Centro de Relaciones Internacionales, pp.121-155, Dirección URL: <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/viewFile/21569/20373> [Consulta: 29 de mayo de 2014].
- Velázquez, Rogelio, “Calderón dejó una política exterior sometida a Estados Unidos”, en *Contralínea. Periodismo de investigación*, [en línea], No. 325, marzo de 2013, México, Dirección URL: [http://contralinea.info/archivo-
revista/index.php/2013/03/13/calderon-dejo-una-politica-exterior-sometida-estados-unidos/](http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/03/13/calderon-dejo-una-politica-exterior-sometida-estados-unidos/), [Consulta: 01 de marzo de 2014].
- Verduco Alberto, Mario, *OCDE: desigualdad social aumenta en México*, [en línea], El Universal, viernes 20 de junio de 2014, Dirección URL: <http://goo.gl/NM1bCb>, [Consulta: 25 de febrero del 2015].
- Villareal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque estructuralista (1929-1997)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 691 pp.
- Walz, Julie y Ramachandran, Vijaya, “Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance”, Center for Global Development, Working Paper 273, Washington, DC, 2011, 28 pp.
- Wendt, Alexander, “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la policía del poder”, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, marzo de 2005, Grupo de Estudios de relaciones Internacionales (GERI), Universidad Autónoma de Madrid, 47pp.
- Zoraida Vázquez, Josefina y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-2000*, 4ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001, 262 pp.

Entrevistas

- Entrevista con Gerardo Bracho Carpizo, Delegado de México ante el CAD de la OCDE en el periodo 2005-2011, México, D.F., 07 de mayo de 2015.
- Entrevista con Juan Pablo Prado Lallande, Especialista mexicano en cooperación internacional, México, D.F., 27 de abril de 2015.

**ANEXO 1. LISTA DE RECEPTORES DE AOD DEL CAD EFECTIVA PARA LOS AÑOS 2014,
2015 y 2016**

**DAC List of ODA Recipients
Effective for reporting on 2014, 2015 and 2016 flows**

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI ≤ \$1 045 in 2013)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$1 046-\$4 125 in 2013)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$4 126-\$12 745 in 2013)
Afghanistan Angola Bangladesh Benin Bhutan Burkina Faso Burundi Cambodia Central African Republic Chad Comoros Democratic Republic of the Congo Djibouti Equatorial Guinea ¹ Eritrea Ethiopia Gambia Guinea Guinea-Bissau Haiti Kiribati Lao People's Democratic Republic Lesotho Liberia Madagascar Malawi Mali Mauritania Mozambique Myanmar Nepal Niger Rwanda Sao Tome and Principe Senegal Sierra Leone Solomon Islands Somalia South Sudan Sudan Tanzania Timor-Leste Togo Tuvalu Uganda Vanuatu ¹ Yemen Zambia	Democratic People's Republic of Korea Kenya Tajikistan Zimbabwe	Armenia Bolivia Cabo Verde Cameroon Congo Côte d'Ivoire Egypt El Salvador Georgia Ghana Guatemala Guyana Honduras India Indonesia Kosovo Kyrgyzstan Micronesia Moldova Mongolia Morocco Nicaragua Nigeria Pakistan Papua New Guinea Paraguay Philippines Samoa Sri Lanka Swaziland Syrian Arab Republic Tokelau Ukraine Uzbekistan Viet Nam West Bank and Gaza Strip	Albania Algeria Antigua and Barbuda ² Argentina Azerbaijan Belarus Belize Bosnia and Herzegovina Botswana Brazil Chile ² China (People's Republic of) Colombia Cook Islands Costa Rica Cuba Dominica Dominican Republic Ecuador Fiji Former Yugoslav Republic of Macedonia Gabon Grenada Iran Iraq Jamaica Jordan Kazakhstan Lebanon Libya Malaysia Maldives Marshall Islands Mauritius Mexico Montenegro Montserrat Namibia Nauru Niue Palau Panama Peru Saint Helena Saint Lucia Saint Vincent and the Grenadines Serbia Seychelles South Africa Suriname Thailand Tonga Tunisia Turkey Turkmenistan Uruguay ² Venezuela Wallis and Futuna

(1) The United Nations General Assembly resolution 68/L.20 adopted on 4 December 2013 decided that Equatorial Guinea will graduate from the least developed country category three and a half years after the adoption of the resolution and that Vanuatu will graduate four years after the adoption of the resolution.

(2) Antigua and Barbuda, Chile and Uruguay exceeded the high income country threshold in 2012 and 2013. In accordance with the DAC rules for revision of this List, all three will graduate from the List in 2017 if they remain high income countries until 2016.

Fuente: Sitio Oficial de la OCDE, "DAC List of ODA Recipients. Effective for reporting on 2015, 2016 and 2016 flows", Dirección URL:

<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>, [Última fecha de consulta: 10 de marzo de 2015].

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS – LXI LEGISLATURA

ANEXO 2. MODIFICACIONES DE FELIPE CALDERÓN A LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PRESENTADA POR EL CONGRESO

Ley General de Cooperación Internacional (versión del Congreso de la Unión)	Modificaciones del ejecutivo federal	Argumentos del ejecutivo sobre sus modificaciones
Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.	Se modifica el Título de la Ley para quedar en: Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Se modifica la denominación del Decreto. Las leyes generales corresponden a aquellas respecto a la cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las identidades políticas que integran el Estado Mexicano lo cual se traduce en una excepción al principio establecido en el artículo 124 constitucional.
<p>Artículo 1: ...</p> <p>Esta Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico del principio normativo de la política exterior relativo a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, plasmado en la fracción X del artículo 89 constitucional, en lo concerniente a la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países, organismos Internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias, educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.</p>	<p>Artículo 1: ...</p> <p>Esta Ley tiene por objeto dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países, organismos Internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias, educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.</p>	<p>Se elimina como su objeto “establecer el régimen jurídico del principio normativo de la política exterior relativo a la cooperación internacional para el desarrollo, plasmado en la fracción X del artículo 89 constitucional”, y se indica que este ordenamiento tendrá por objeto “dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios.</p> <p>Este argumento se fundamenta en la facultad exclusiva del Ejecutivo de dirigir la política exterior.</p>
<p>Artículo 3. Son sujetos de la presente Ley:</p> <p>I. Las dependencias federales y entidades de la administración pública federal;</p> <p>II. Los poderes Legislativo y Judicial;</p>	<p>Artículo 3. Son sujetos de la presente Ley:</p> <p>Las dependencias federales y entidades de la administración pública federal.</p>	<p>Se elimina como sujetos de la Ley a los Poderes Legislativo y Judicial; los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, las instituciones de educación superior, centros de investigación científica y de desarrollo tecnológico, así como los organismos culturales pertenecientes al sector público.</p>

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS – LXI LEGISLATURA

ANEXO 2. MODIFICACIONES DE FELIPE CALDERÓN A LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PRESENTADA POR EL CONGRESO

<p>III. Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y</p> <p>IV. Las instituciones de educación superior, los centros de investigación científica y de Desarrollo tecnológico, así como los organismos culturales, pertenecientes al sector público.</p>		<p>Conforme a lo señalado en los argumentos contrarios a la categoría de la Ley general, el ordenamiento propuesto no puede obligar a órdenes de gobierno distintos al Ejecutivo Federal. Por lo que toca a las instituciones académicas y culturales del sector público, se considera que están debidamente representadas por la SEP, CONACYT y CONACULTA.</p>
<p>Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>....</p> <p>VIII. Consejos Técnicos: Los Consejos Técnicos para la atención de temas específicos de la Cooperación Internacional que pueden ser creados por el Consejo Consultivo.</p>	<p>Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>.....</p> <p>VIII. Consejos Técnicos: Los Consejos Técnicos para la atención de temas específicos de la cooperación internacional que puedan ser propuestos por el Consejo Consultivo.</p>	<p>Se sustituye la palabra creados por propuestos.</p> <p>Dado que, como se establece más adelante, el Consejo Consultivo no tendrá facultades en materia de administración y control, no tendrá capacidad para crear Consejos Técnicos para la atención de temas específicos.</p>
<p>Artículo 14. La dirección y administración de la AMEXCID corresponden a:</p> <p>I. El Consejo Consultivo, y</p> <p>II. El Director Ejecutivo.</p> <p>Los cargos en el Consejo Consultivo serán de carácter honorífico. La Dirección Ejecutiva contará con la estructura orgánica y administrativa que se establezca en el Reglamento Interior de la Secretaría.</p>	<p>Artículo 14. La dirección y administración de la AMEXCID corresponden al Director Ejecutivo.</p> <p>La Dirección Ejecutiva contará con la estructura orgánica y administrativa que se establezca en el Reglamento Interior de la Secretaría.</p>	<p>Se elimina la fracción primera del artículo 14, en el cual es Consejo Consultivo aparece como corresponsable de la dirección y administración de la AMEXCID.</p> <p>El desempeño del Consejo Consultivo deberá limitarse a contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo y, por lo tanto, no puede tener funciones de dirección y administración de la Agencia.</p>
<p>Artículo 15. El Consejo Consultivo de la AMEXCID será responsable de contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, o su equivalente y de la política pública en esta materia, cuya definición es</p>	<p>Artículo 15. El Consejo Consultivo de la AMEXCID se constituye con el propósito de contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, o su equivalente y de la política pública en esta materia, cuya definición</p>	<p>Se precisa que “El Consejo Consultivo de la AMEXCID será responsable de contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el desarrollo”</p> <p>Se eliminan como integrantes del Consejo</p>

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS – LXI LEGISLATURA

ANEXO 2. MODIFICACIONES DE FELIPE CALDERÓN A LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PRESENTADA POR EL CONGRESO

<p>responsabilidad de la Secretaría. El Consejo Consultivo estará integrado por un representante de cada una las Secretarías y entidades que se mencionan a continuación, quienes tendrán derecho a voz y voto:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Secretaría de Gobernación; b) Secretaría de Relaciones Exteriores; c) Secretaría de la Defensa Nacional; d) Secretaría de Marina; e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; f) Secretaría de Desarrollo Social; g) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; h) Secretaría de Energía; i) Secretaría de Economía; j) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; k) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; l) Secretaría de la Función Pública; m) Secretaría de Educación Pública; n) Secretaría de Salud; ñ) Secretaría del Trabajo y Previsión Social; o) Secretaría de Turismo; p) Seis representantes del Poder Legislativo, tres del Senado de la República y tres del la Cámara de Diputados, integrantes de las Comisiones de Relaciones Exteriores, respectivamente; q) Representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores; 	<p>es responsabilidad de la Secretaría. El Consejo Consultivo estará integrado por un representante de cada una las Secretarías y entidades que se mencionan a continuación, quienes tendrán derecho a voz y voto:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Secretaría de Gobernación; b) Secretaría de Relaciones Exteriores; c) Secretaría de la Defensa Nacional; d) Secretaría de Marina; e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; f) Secretaría de Desarrollo Social; g) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; h) Secretaría de Energía; i) Secretaría de Economía; j) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; k) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; l) Secretaría de la Función Pública; m) Secretaría de Educación Pública; n) Secretaría de Salud; ñ) Secretaría del Trabajo y Previsión Social; o) Secretaría de Turismo; p) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; q) Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; <p>La Presidencia del Consejo Consultivo estará a cargo del Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.</p> <p>Los integrantes propietarios del Consejo Consultivo deberán contar con sus respectivos suplentes, los cuales habrán de tener el nivel jerárquico inmediato inferior y contarán con las mismas facultades que los</p>	<p>Consultivo a las representaciones del Poder Legislativo, de la Conferencia Nacional de Gobernadores; de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; de los gobiernos municipales; y de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior.</p> <p>Siendo la facultad de dirección de la política exterior exclusiva del Ejecutivo Federal, no es dable al Poder Legislativo establecer un órgano con el propósito de que otras instancias ajenas al propio Poder Ejecutivo, públicas o privadas, incidan en el ejercicio de dicha atribución.</p> <p>Se elimina la referencia a las entidades federativas y municipios, puesto que no participarán en el Consejo Consultivo.</p>
---	--	--

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS – LXI LEGISLATURA

ANEXO 2. MODIFICACIONES DE FELIPE CALDERÓN A LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PRESENTADA POR EL CONGRESO

<p>r) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;</p> <p>s) Consejo Nacional para la Cultura y las Artes;</p> <p>t) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;</p> <p>u) Titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;</p> <p>v) Las representaciones de gobiernos municipales que agrupen a un mínimo del 10% de la totalidad de municipios de los Estados Unidos Mexicanos, y</p> <p>w) Representante de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior.</p> <p>La Presidencia del Consejo Consultivo estará a cargo del Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.</p> <p>Los integrantes propietarios del Consejo Consultivo deberán contar con sus respectivos suplentes, los cuales habrán de tener el nivel jerárquico inmediato inferior y contarán con las mismas facultades que los propietarios en caso de ausencia de éstos.</p>	<p>propietarios en caso de ausencia de éstos.</p> <p>El consejo podrá invitar a representantes de los Gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como de los sectores privado, social y académico, quienes participarán con derecho a voz.</p> <p>Los cargos en el Consejo Consultivo serán de carácter honorífico.</p>	
<p>Artículo 16. Corresponde al Consejo Consultivo de la AMEXCID:</p>	<p>Artículo 16. Corresponde al Consejo Consultivo de la AMEXCID:</p>	<p>Se elimina la Fracción Primera del Artículo. El nombramiento del Director Ejecutivo no se trataría de una colaboración entre poderes, sobre</p>

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS – LXI LEGISLATURA

ANEXO 2. MODIFICACIONES DE FELIPE CALDERÓN A LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PRESENTADA POR EL CONGRESO

<p>I. Analizar la propuesta de designación del Director Ejecutivo de la AMEXCID que haga el Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores al Titular del Ejecutivo Federal;</p> <p>II. Conocer el Programa y, en su caso, hacer recomendaciones a la Secretaría para su correcta integración;</p> <p>III. Formular recomendaciones sobre proyectos y Programas específicos de Cooperación Internacional y líneas generales de acción de la AMEXCID;</p> <p>IV. Conocer de las evaluaciones anuales sobre los resultados de las acciones de Cooperación y asistencia Internacional realizadas o coordinadas por la AMEXCID y emitir opinión sobre las mismas, y</p> <p>V. Sesionar ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando se considere que existen asuntos de especial interés o trascendencia en las materias de su competencia;</p> <p>El Presidente del Consejo Consultivo, podrá convocar a reuniones de los Consejos Técnicos que se constituyan a propuesta del Director Ejecutivo para que opinen o participen en la elaboración y evaluación de acciones específicas de Cooperación Internacional en temas especializados.</p>	<p>I. Conocer el Programa y, en su caso, hacer recomendaciones a la Secretaría para su correcta integración;</p> <p>II. Formular recomendaciones sobre proyectos y Programas específicos de Cooperación Internacional y líneas generales de acción de la AMEXCID;</p> <p>III. Conocer de las evaluaciones anuales sobre los resultados de las acciones de Cooperación y asistencia Internacional realizadas o coordinadas por la AMEXCID y emitir opinión sobre las mismas, y</p> <p>VI. Sesionar ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando se considere que existen asuntos de especial interés o trascendencia en las materias de su competencia;</p> <p>El Presidente del Consejo Consultivo, podrá convocar a reuniones de los Consejos Técnicos que se constituyan a propuesta del Director Ejecutivo para que opinen o participen en la elaboración y evaluación de acciones específicas de Cooperación Internacional en temas especializados.</p>	<p>todo porque la AMEXCID sería un órgano desconcentrado cuya dependencia jerárquica es de la Secretaría y ésta a su vez del Presidente de la República, por lo que existe una línea directa de mando.</p> <p>En tal virtud existiría una injerencia indebida del Consejo Consultivo en la Facultad exclusiva de nombramiento del Presidente de la República del Titular del órgano desconcentrado.</p>
Artículo 18. Al frente de la AMEXCID habrá un	Artículo 18. Al frente de la AMEXCID habrá un	Se suprime del artículo la frase “analizado por el

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS – LXI LEGISLATURA

ANEXO 2. MODIFICACIONES DE FELIPE CALDERÓN A LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PRESENTADA POR EL CONGRESO

<p>Director Ejecutivo, quien será propuesto por el Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, analizado por el Consejo Consultivo y designado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.</p>	<p>Director Ejecutivo, quien será propuesto por el Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y designado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.</p>	<p>Consejo Consultivo” Esta supresión es congruente con la modificación, realizada al contenido del artículo 16 que señala que en tal virtud existiría una injerencia indebida del Consejo Consultivo en la Facultad exclusiva de nombramiento del Presidente de la República del Titular del órgano desconcentrado.</p>
<p>Artículo 19. El Director Ejecutivo tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>VI. Plantear al Consejo Consultivo la constitución de Consejos Técnicos para el tratamiento de temas específicos de Cooperación Internacional, con la participación de los especialistas de las instancias e instituciones consignadas en el artículo 3;</p> <p>.....</p> <p>XVI. Ejecutar los acuerdos que dicte el Consejo Consultivo, informando a la Secretaría;</p>	<p>Artículo 19. El Director Ejecutivo tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>....</p> <p>VI. Plantear al Consejo Consultivo la constitución de Consejos Técnicos para el tratamiento de temas específicos de Cooperación Internacional, con la participación de los especialistas de las instancias y dependencias consignadas en el artículo 3;</p> <p>XVI. Se elimina.</p>	<p>Relativo a las atribuciones del Director Ejecutivo de la AMEXCID, en la fracción VI se incluye la palabra “dependencias” y se elimina la palabra “instituciones”.</p> <p>Se modifica la redacción para ajustar el inciso al ámbito de la Administración Pública Federal.</p> <p>Se elimina la Fracción XVI conforme al ajuste de los alcances del desempeño del Consejo Consultivo</p>
<p>Artículo 22. Las políticas y mecanismos de ejecución de la Cooperación Internacional estarán establecidos en el Programa correspondiente, o en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p>Artículo 22. Las políticas y mecanismos de ejecución de la Cooperación Internacional estarán establecidos en el Programa correspondiente.</p>	<p>Se elimina del artículo la referencia al Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Toda vez que, según lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos, así como la Ley Federal de Planeación, es facultad del Ejecutivo la formulación, instrumentación, control y evaluación de la planeación Nacional del Desarrollo.</p>
<p>Artículo 26. El Programa deberá ser evaluado anualmente por la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin perjuicio de las facultades que en</p>	<p>Artículo 26. El Programa deberá ser evaluado anualmente por la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin perjuicio de las facultades que en</p>	<p>Se elimina la parte final del artículo la mención a las intervenciones del Senado de la República y la Cámara de Diputados, respecto al Programa.</p>

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS – LXI LEGISLATURA

ANEXO 2. MODIFICACIONES DE FELIPE CALDERÓN A LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PRESENTADA POR EL CONGRESO

<p>materia de evaluación correspondan a otras instancias y podrá ser revisado cada dos años para ajustarlo tanto a las modificaciones que se produzcan en los ámbitos específicos de su aplicación, como a los avances y limitaciones que se observen en su ejecución.</p> <p>El Senado de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de política exterior, podrá formular observaciones al Programa.</p> <p>Por su parte, la Cámara de Diputados podrá realizar observaciones al Programa, con base en lo dispuesto en el artículo 34 de esta Ley.</p>	<p>materia de evaluación correspondan a otras instancias y podrá ser revisado cada dos años para ajustarlo tanto a las modificaciones que se produzcan en los ámbitos específicos de su aplicación, como a los avances y limitaciones que se observen en su ejecución.</p>	<p>Toda vez que la cooperación internacional para el desarrollo es un principio de la Política exterior es facultad exclusiva del Presidente de la República, no se considera viable la intervención de otros poderes en su definición programática.</p>
<p>Artículo 28. En el Registro Nacional se inscribirán:</p> <p>....</p> <p>III. Los proyectos y acciones de Cooperación Internacional en los cuales participen como receptores o donantes las instancias e instituciones consignadas en el artículo 3, y en cuya promoción, acuerdo y ejecución participen la Secretaría y/o la AMEXCID;</p> <p>....</p> <p>VII. Los acuerdos de Cooperación Internacional que celebren, tanto en calidad de oferentes como de demandantes, los gobiernos de los estados y municipios, así como las universidades e instituciones de educación superior y los centros de</p>	<p>Artículo 28. En el Registro Nacional se inscribirán:</p> <p>....</p> <p>III. Los proyectos y acciones de Cooperación Internacional en los cuales participen como receptores o donantes las instancias y dependencias consignadas en el artículo 3, y en cuya promoción, acuerdo y ejecución participen la Secretaría y/o la AMEXCID;</p> <p>VII. Los acuerdos de Cooperación Internacional que celebren, tanto en calidad de oferentes como de demandantes, las dependencias e instancias consignadas en el Artículo 3 y los centros de investigación pertenecientes al sector público;</p> <p>VIII.</p>	<p>En la Fracción III se incluye la palabra dependencias y se elimina la palabra instituciones.</p> <p>Dado que la ley propuesta no puede ser de carácter general, tampoco puede generar obligaciones de registro para los órdenes de gobierno distintos al federal.</p> <p>Se suprime el contenido de la Fracción VII la alusión a los gobiernos de los estados y municipios, así como a las Universidades e instituciones de educación superior.</p>

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS – LXI LEGISLATURA

ANEXO 2. MODIFICACIONES DE FELIPE CALDERÓN A LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PRESENTADA POR EL CONGRESO

<p>investigación pertenecientes al sector público;</p> <p>VIII.</p>		
<p>Artículo 29. Es obligación de los gobiernos de los estados y municipios, las universidades e instituciones de educación superior y de los centros de investigación pertenecientes al sector público, notificar al Registro Nacional los acuerdos de Cooperación Internacional que celebren con entidades e instituciones extranjeras tanto en calidad de oferentes como de demandantes, así como los proyectos, Programas y acciones que se deriven de ellos. Esta obligación es complementaria de lo dispuesto en la Ley sobre la Celebración de Tratados en lo tocante a los acuerdos interinstitucionales.</p>	<p>Artículo 29. Se elimina y se recorre la numeración.</p>	<p>Al no tratarse de una ley general, sus contenidos no pueden establecer obligaciones a órdenes de gobierno distintos al Ejecutivo Federal.</p>
<p>Artículo 30. Con base en la información inscrita en el Registro Nacional, la AMEXCID creará, organizará, administrará y mantendrá actualizado, como una de sus funciones, el Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, estableciendo un banco de información que permita identificar la concurrencia y, en su caso, la duplicidad de esfuerzos, así como las posibles iniciativas contradictorias de Cooperación Internacional que impulsen el gobierno federal y el resto de los actores nacionales a los que se refiere el artículo 3 de esta Ley que intervengan en esta actividad.</p> <p>La información inscrita en el Registro Nacional será pública y estará sujeta a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p>	<p>Artículo 29. Con base en la información inscrita en el Registro Nacional, la AMEXCID creará, organizará, administrará y mantendrá actualizado, como una de sus funciones, el Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, estableciendo un banco de información que permita identificar la concurrencia y, en su caso, la duplicidad de esfuerzos, así como las posibles iniciativas contradictorias de Cooperación Internacional que impulsen el gobierno federal.</p> <p>La información inscrita en el Registro Nacional será pública y estará sujeta a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p>	<p>Se suprime de la parte final del primer párrafo del artículo la siguiente frase: “y el resto de los actores nacionales a los que se refiere el artículo 3 de esta Ley que intervengan en esta actividad”.</p> <p>Toda vez que el artículo 3 define como sujetos de la Ley a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la frase carece de sentido.</p>



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS – LXI LEGISLATURA

ANEXO 2. MODIFICACIONES DE FELIPE CALDERÓN A LA LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PRESENTADA POR EL CONGRESO

<p>Artículo 39. El Comité Técnico y de Administración del fideicomiso estará integrado por representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la AMEXCID y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como por tres representantes del Consejo Consultivo, de los cuales uno tendrá que ser miembro del Poder Legislativo.</p>	<p>Artículo 38. El Comité Técnico y de Administración del fideicomiso estará integrado por representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la AMEXCID y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Se elimina la participación de integrantes del Consejo Consultivo, por carecer éste de atribuciones en materia de administración de la AMEXCID.</p>
<p>TERCERO TRANSITORIO. El Programa a que se refiere la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, deberá ser integrado al Plan Nacional de Desarrollo dentro de los 120 días que sigan a la constitución de la AMEXCID.</p>	<p>TERCERO TRANSITORIO. El Programa a que se refiere la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, deberá ser integrado dentro de los 120 días que sigan a la constitución de la AMEXCID</p>	<p>EL Congreso de la Unión carece de facultades constitucionales para mandar al Ejecutivo Federal la inclusión de programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, pues el órgano reformador de la Constitución faculta en exclusiva al Ejecutivo Federal para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo.</p>
<p>SEXTO TRANSITORIO. La Secretaría de Relaciones Exteriores será la autoridad competente para la aplicación e interpretación de la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo; en tal virtud, dentro de los 180 días siguientes a la aprobación de la Ley en la materia, propondrá al Ejecutivo Federal la adecuación del Reglamento Interior que la rige, a fin de incluir a la AMEXCID como órgano desconcentrado y señalar las atribuciones que esta Ley le confiere.</p>	<p>SEXTO TRANSITORIO. La Secretaría de Relaciones Exteriores será la autoridad competente para la aplicación e interpretación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; en tal virtud, dentro de los 180 días siguientes a la aprobación de la Ley en la materia, propondrá al Ejecutivo Federal la adecuación del Reglamento Interior que la rige, a fin de incluir a la AMEXCID como órgano desconcentrado y señalar las atribuciones que esta Ley le confiere</p>	<p>Se modifica la redacción del artículo sexto transitorio, a fin de acotar la referencia al título del ordenamiento que se propone expedir.</p>